
Pubblicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studiperlapace.it



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA
"LA SAPIENZA"**

Facoltà di Scienze Politiche indirizzo Politico-Internazionale
Tesi di Laurea in Diritto dell'Unione Europea

IL DIRITTO DI ASILO NELL'UNIONE EUROPEA

Relatore: Prof. Guido Napoletano
Laureanda: Simona Smeraldi

Anno Accademico 2004/2005

INDICE

Introduzione :

LA NOZIONE DI ASILO

Capitolo I :

LA TUTELA INTERNAZIONALE DEL DIRITTO DI ASILO

1. Premessa storica, definizione del Rifugiato
2. Il Principio del non-refoulement (non respingimento)
3. Gli antecedenti del sistema di protezione internazionale dei rifugiati (dal '900 alla II Guerra mondiale)
4. Il Sistema moderno (dalla II Guerra Mondiale alla fine della Guerra Fredda)
 - 4.1. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948
 - 4.2. La Convenzione di Ginevra sullo status dei Rifugiati del 1951
 - 4.3. Il Protocollo di New York del 1967
 - 4.4. La Dichiarazione sull'asilo territoriale del 1967
 5. Gli strumenti a carattere regionale e recenti sviluppi
 - 5.1. La Convenzione dell'O.U.A. del 1969
 - 5.2. La Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo del 1969
 - 5.3. La Dichiarazione di Cartagena del 1984
 - 5.4. Le Conferenze Internazionali sui rifugiati Indocinesi
 - 5.5. Recenti sviluppi

Capitolo II :

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE DEI RIFUGIATI, STRUMENTI DI TUTELA

1. Il ruolo delle Organizzazioni Internazionali Intergovernative
 - 1.1. Lo Statuto dell'U.N.H.C.R.
 - 1.2. Le attività d'intervento dell'U.N.H.C.R.
 - 1.3. L'evoluzione del mandato dell'U.N.H.C.R.
2. Il ruolo delle Organizzazioni Non Governative
 - 2.1. Amnesty International
 - 2.2. A.W.R. (Associazione per lo studio del problema dei Rifugiati)
 - 2.3. C.I.R. (Consiglio Italiano per i Rifugiati)
3. Altre forme di tutela internazionale
 - 3.1. La Protezione temporanea
 - 3.2. Il Rimpatrio volontario

Capitolo III :

LA NORMATIVA DELLA COMUNITA' EUROPEA IN TEMA DI ASILO

1. L'evoluzione della Comunità Europea dal Trattato di Roma al Trattato di Maastricht
 - 1.1. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950 (CEDU)
 - 1.2. Dagli anni '60-'70 all'Atto Unico Europeo del 1986
 - 1.3. L'Accordo di Schengen del 1985 e la Convenzione di applicazione del 1990
 - 1.4. La Convenzione di Dublino del 1990

2. Dal Trattato di Maastricht del 1992 al Trattato di Amsterdam del 1997
- 2.1. Verso l'armonizzazione del diritto di asilo
- 2.2. Il Terzo Pilastro del Trattato sull'Unione Europea
- 2.3. Il Trattato di Amsterdam del 1997

Capitolo IV :

LA POLITICA COMUNE DEGLI STATI MEMBRI IN MATERIA DI ASILO

1. Dal Consiglio Europeo di Tampere del 1999 alla firma del Trattato La Costituzionale Europeo 2004
- 1.1. Dal vertice Europeo di Laeken del 2001 al vertice Europeo di Salonicco del 2003
- 1.2. L'accesso all'Europa allargata, verso la II fase del processo di armonizzazione
2. Il Fondo Europeo per i Rifugiati
3. Il Sistema "Eurodac" ed il Regolamento "Dublino II"
- 3.1. Il Regolamento del Consiglio che istituisce il sistema "Eurodac"
- 3.2. Il Regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo, detto anche "Dublino II"
4. Le Direttive Comunitarie ora in vigore per gli Stati membri
- 4.1. La Direttiva sulle norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo del 27-01-2003
- 4.2. La Direttiva relativa al Ricongiungimento familiare del 22-09-2003
- 4.3. La Direttiva recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione del 29-04-2004

Capitolo V :

LA PROCEDURA DI RICHIESTA DI ASILO E GLI EFFETTI

1. La proposta di Direttiva recante norme minime sulle procedure ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato
2. Le situazioni di emergenza
- 2.1. La Direttiva sulla Protezione temporanea in caso di afflusso di profughi del 20-07-2001
- 2.2. Il fenomeno del traffico degli esseri umani
- 2.3. L'istituzione del programma ARGO
3. Le difficoltà ed i problemi della condizione del rifugiato
- 3.1. Gli aspetti psicologici del rifugiato
- 3.2. Le difficoltà di adattamento socio-culturale
- 3.3. I problemi economici

Conclusioni:

Prospettive e nuove frontiere

Appendice

Glossario

Bibliografia

INTRODUZIONE :

LA NOZIONE DI ASILO

La parola “asilo” deriva dal greco “asylon” ed indica un luogo che non può essere violato, un luogo sacro, ma significa anche cosa non soggetta a cattura, protezione, quello che invece i romani indicavano come “perfugium” o “confugium”. In origine si trattava dunque di una istituzione religiosa, infatti presso i greci certi templi, considerati inviolabili, costituivano sicuri luoghi di rifugio per coloro i quali sfuggivano il potere secolare; in base all’antica legge ebraica sei città venivano considerate città d’asilo, nelle quali chiunque, tranne gli assassini, potevano trovare rifugio soprattutto in Francia ed Inghilterra; per il cristianesimo, nelle chiese veniva concesso l’asilo religioso, considerato espressione della legge divina, e così fu per tutto il Medioevo. Troviamo uno scritto di Martin Lutero, un trattato sull’asilo nel diritto ecclesiastico, asilo concepito non necessariamente come protezione per perseguitati politici e religiosi, ma anche per quelli che avevano commesso un reato comune, solo in seguito venne stabilita da Grozio ed altri la distinzione tra reati politici e comuni. Era comunque il fatto di rifugiarsi in un luogo sacro, di non essere a disposizione delle autorità in persecuzione o in prosecuzione del delinquente per motivi diversi.

Ma con la nascita degli Stati Nazionali, quando cioè il potere della Chiesa entrò in crisi, ed il potere assoluto di amministrare la giustizia entro i propri confini fu assunto da parte di ciascuno Stato sovrano, il così detto “privilegio del santuario” fu abolito in Francia da Luigi XII nel 1515 e in Inghilterra nel 1625 da un Act of Parliament.

All’interno dello Stato si passò dal concetto di asilo religioso a quello di asilo diplomatico o interno, in base al quale i cittadini di uno Stato chiedevano asilo presso le rappresentanze diplomatiche straniere che avevano sede in quello Stato. Veniva fondato su una presunta extra-territorialità della missione diplomatica, e lo Stato presso il quale aveva sede tale missione o rappresentanza diplomatica aveva l’obbligo di concedere alla persona il lasciapassare per poter uscire dalla sede e raggiungere il suo Stato di accoglienza e di asilo.

Un concetto giuridico questo che esiste per lo più nel continente latino-americano dove a partire dalla fine del secolo scorso molti sono i trattati e le convenzioni in materia (Trattato di Montevideo 1889, Convenzione dell’Avana 1928, Convenzione di Montevideo 1933, Trattato di Montevideo sull’asilo e sul rifugio politico 1939, Convenzione di Caracas 1954). Che per alcuni giuristi rappresenta una vera e propria consuetudine internazionale generale, ma per altri solo una pratica di umanità ed una convenienza politica.

Altra forma è l’asilo territoriale, cioè la protezione concessa ad uno straniero entro il territorio di uno Stato, è una istituzione che ha radici lontane, ed è quella che normalmente invochiamo come asilo.

Durante il Medioevo ed intorno al XVIII secolo coloro che erano colpevoli di reati comuni generalmente venivano estradati; mentre coloro che erano responsabili di reati politici venivano restituiti allo Stato di origine, in nome della solidarietà fra i principi nella lotta contro gli elementi sovversivi.

Durante le guerre di religione si fece largamente ricorso a questo diritto di asilo, non come diritto individuale di ottenere asilo ma come diritto dello Stato di concedere asilo a chi era perseguitato per motivi religiosi; pensiamo ai protestanti francesi rifugiati in Italia, Inghilterra ed in Prussia.

La Rivoluzione Francese fece assurgere a principio giuridico e costituzionale il concetto dell'asilo per i perseguitati politici; infatti consacrato nella Costituzione francese del 1793 troviamo il diritto di ottenere l'asilo per coloro che esiliavano in nome della libertà, così come per coloro che lottano contro la tirannia, ma non per i tiranni stessi.

La legge belga sull'extradizione del 1833 fu la prima che esclude l'extradizione per reati politici.

Nel secolo scorso troviamo quindi l'asilo essenzialmente come strumento politico, per la lotta con i tiranni a favore del costituzionalismo, concedere l'asilo era un atto di interesse politico da parte dello Stato di accoglienza, non esisteva ancora un formale diritto d'asilo.

Non è di facile ed immediata risposta la domanda: che cosa è il diritto d'asilo? Anche perché oggi nella sua moderna accezione trova fondamento nel diritto interno di vari Stati, forma oggetto di previsione e disciplina a livello costituzionale, legislativo o amministrativo, nel diritto internazionale, come atto umanitario, preso in considerazione da convenzioni e trattati di estradizione o in dichiarazioni e convenzioni sui diritti umani o relative alla protezione dei rifugiati.

Inoltre per poter meglio comprendere tale diritto dobbiamo obbligatoriamente porlo nel contesto di due importanti concetti: il concetto di "non refoulement" ed il concetto di "status di rifugiato".

Lo scopo di questo mio lavoro è appunto quello di riuscire in modo esauriente a rispondere a questa domanda analizzando tre ordini di Sistemi giuridici: quello internazionale quello europeo e quello italiano, con particolare rilievo al secondo, e riuscire ad evidenziare le lacune, le carenze ma anche le grosse innovazioni in tale istituto dell'asilo, che è sempre esistito, e che è antico quanto la storia dell'uomo.

CAPITOLO I

LA TUTELA INTERNAZIONALE DEL DIRITTO D'ASILO

1. Premessa storica, definizione di Rifugiato

Durante tutto il corso della storia, in ogni regione del mondo, individui o intere popolazioni hanno dovuto abbandonare le loro dimore per sfuggire a persecuzioni, conflitti armati, e violenze, cercando rifugio altrove. Da sempre l'esilio rappresenta uno degli eventi più drammatici della vita dell'uomo, sia forma di repressione che di dissenso, e la concessione dell'asilo era un modo per ribadire la propria sovranità territoriale da parte degli Stati.

Gli uomini hanno fatto risalire le origini dell'esilio a tempi addirittura precedenti alla storia: già Edipo, eroe della mitologia greca, perseguitato nella città di Tebe, fu costretto a rifugiarsi ad Atene. Lo stesso mito – con il re Teseo che offrì protezione allo straniero in fuga – mostra come, parallelamente all'esilio, nasce l'asilo, cioè la protezione dello straniero perseguitato; un dovere morale prima che un istituto giuridico.

Interi popoli furono costretti a lasciare le loro case ed il loro paese per trovare rifugio altrove, popoli quali ebrei, berberi, armeni, rom, baschi, eritrei, curdi, ma anche persone singole, travolte da guerre e persecuzioni.

Fra queste occorre citare delle figure di indubbia importanza quali: **Abramo**, che gli ebrei considerano padre del loro popolo ed i musulmani profeta, guidò il suo popolo in esilio; **Maometto**, che con la sua fuga dalla Mecca e poi dall'Abissinia per rifugiarsi a Medina, diede inizio all'era musulmana; **Gesù**, che con la sua famiglia fu costretto a cercare rifugio in Egitto per sfuggire alla persecuzione di Erode.

Ancora tra gli esempi del passato sono rilevanti quelli di Ovidio, Dante Alighieri, Nicolò Machiavelli, Victor Hugo, Bertold Brecht, Albert Einstein, Fredrik Chopin, Richard Wagner, Marlene Dietrich e Marc Chagall, tutti personaggi celebri questi scappati dal proprio paese e timorosi di farvi ritorno per paura di essere perseguitati. I conflitti e le persecuzioni di governi autoritari in tempi recenti hanno fatto sì che tutt'oggi personaggi celebri siano impossibilitati a far ritorno in patria, ricordiamo per esempio Milan Kundera, fuggito dalla ex Cecoslovacchia, ed Isabel Allende, fuggita dal Cile di Pinochet.

Quando viene trattato il tema dell'asilo territoriale o politico, si cade facilmente nell'equivoco di considerarlo una semplice **non-estradizione**, confondendo i termini della questione.

Innanzitutto l'**estradizione** è un istituto di diritto penale, mentre l'**asilo** appartiene alla legislazione sul trattamento degli stranieri, si tratta di due manifestazioni del diritto di sovranità: infatti per quanto riguarda l'estradizione, in assenza di previsti obblighi convenzionali, lo Stato è perfettamente libero di concederla o meno allo Stato richiedente, lo stesso è per il diritto d'asilo.

Non vi è comunque identità fra la non-estradizione e l'asilo, semmai l'una è conseguenza dell'altro, nel senso che se lo Stato a cui viene chiesta l'estradizione non la concede e anzi permette al rifugiato di risiedere sul suo territorio e ne esclude l'espulsione verso il suo Stato d'origine, si ha una applicazione dell'istituto dell'asilo. Il principio di non-estradizione per reati politici, così come si è sviluppato ne XIX secolo, proteggeva solo colui che aveva commesso un mero reato politico, senza tener conto di che colui che aveva commesso un reato comune per uno scopo politico, che sarebbe stato perseguitato nel suo Stato d'origine. D'altronde il confine tra un motivo politico ed uno personale è molto sottile, e la qualifica di "reato politico" è alquanto vaga.

Quando una persona non viene estradata, dunque, è probabile che essa ottenga l'asilo politico; ma la semplice concessione dell'asilo non ne fa necessariamente un **rifugiato politico**. Dal punto di vista del diritto internazionale generale, quando si parla di rifugiato si allude al "**rifugiato politico**", è una figura giuridica che ha indicato e che ancora oggi indica colui il quale è costretto ad abbandonare il suo Stato d'origine o di residenza abituale a causa di persecuzioni politiche o a colui che per varie ragioni si trova in uno Stato straniero e non può tornare al suo paese di origine o di residenza abituale per timore di persecuzioni politiche. Lo Stato può attribuire alla persona che chiede asilo la qualifica di rifugiato, questo corrisponderebbe sul piano internazionale ad un diritto degli Stati di concedere asilo. La concessione dell'asilo, dunque, è un diritto degli Stati, rivendicato e considerato tale dalle norme generali e consuetudinarie di diritto internazionale, a cui corrisponde nei confronti degli altri stati l'obbligo di tollerare la concessione dell'asilo da parte degli Stati stessi. Mentre invece non c'è un obbligo di concedere asilo, riconosciuto a livello internazionale che vi corrisponde. Il rifugio, l'asilo e la loro concessione avvengono sempre sulla base di considerazioni di carattere prevalentemente politico e non strettamente giuridico, sono situazioni politiche che si verificano nell'ambito di certi Stati che inducono altri Stati a concedere asilo, esercitando così un loro diritto.

Per quanto riguarda la figura del **rifugiato** non ha una definizione univoca e decisa nel diritto internazionale generale e consuetudinario pur essendo stata trattata in una

pluralità di strumenti normativi o di altra natura, appunto perché la norma generale che consente ad uno Stato di concedere asilo ed impone agli altri l'obbligo di riconoscere l'asilo concesso e di non considerarlo atto ostile, dal punto di vista giuridico non consente di ricavarne una definizione generale. Il carattere politico a cui si ispira la concessione dell'asilo giustifica il fatto che gli Stati hanno accuratamente evitato una precisa definizione dal punto di vista giuridico ed il consolidamento di una prassi internazionale che avrebbe indotto alla formazione di una casistica.

E' possibile invece distinguere il rifugiato dalle altre categorie di stranieri, quali per esempio gli *apolidi*, persone che nessuno Stato riconosce come cittadini, non possiedono cioè alcuna cittadinanza, gli *immigrati*, persone che emigrano volontariamente per migliorare la loro condizione economica o per interesse personale, gli *indiziati di reato*, i *condannati di reato comune*, poiché essi vengono a porsi in una situazione di rottura con il loro governo, determinata da una opposizione politica che li pone nell'alternativa di sottomettersi ad una autorità che non riconoscono come legittima, oppure ad abbandonare il paese, rompendo il normale legame sociale esistente fra Stato e cittadini. Così allo stesso modo non è identificabile con il *profugo*, il quale è sicuramente una persona che abbandona il proprio paese d'origine, costretto per determinati motivi, guerre, persecuzioni o catastrofi naturali, diretto verso un altro paese, ma ciò non implica automaticamente che una volta entrato costui chieda asilo. Qualora ne faccia richiesta la persona assume lo status di *richiedente asilo*, che dal punto di vista giuridico non è ancora un rifugiato.

Altra figura che spesso viene confusa con quello del rifugiato è lo *sollato* (*internal displaced persons*), persone comunque costrette ad uno spostamento fisico sia all'interno del proprio paese che al di fuori di esso, e non necessariamente per cause assimilabili a quelle dei rifugiati. Per lo più infatti questi sfollati hanno costituito nella storia grandi spostamenti di massa da una parte all'altra del loro stesso paese in cerca di un posto sicuro, restandovi comunque all'interno e non sono certo rifugiati ai sensi della definizione universale, poiché all'atto di fuga costui deve attraversare i confini del proprio paese per entrare in un altro.

Ultima categoria, sul cui inquadramento giuridico la dottrina non ha mai smesso di discutere, è quella dei *rifugiati de facto*, tale categoria ha creato non pochi problemi, sia per il numero elevato di appartenenti, non quantificabili a causa della impossibilità di classificazione, sia per la tendenza a rimanere nell'ombra per evitare possibili misure di polizia nei loro confronti.

Tali *rifugiati de facto* sono richiedenti asilo, presenti nel territorio di Stati ospitanti, che non possono ottenere il riconoscimento ai sensi della Convenzione del '51 e che non sono sotto il mandato di protezione dell'U.N.H.C.R., ma che non possono essere respinti poiché la loro vita è in pericolo nel paese di provenienza, usufruiscono quindi del principio del *non-refoulement* sancito dalla Convenzione del '51.

Si capisce quindi da queste connotazioni che i *rifugiati de facto* non rientrano negli schemi classici, e non godendo della protezione internazionale prevista per i rifugiati "classici" beneficiano invece esclusivamente di quella protezione che il paese che li ospita vorrà concedere loro, in base alla propria costituzione, alle proprie leggi, al proprio regime politico e soprattutto alle proprie relazioni con il paese di origine del rifugiato.

Rientrano in questa categoria anche i disertori ed i renitenti alla leva, quando devono temere sanzioni gravi e sproporzionate. In numerosi Paesi i *rifugiati de facto* godono almeno di uno status "B", ovvero di una protezione contro l'allontanamento forzato, ma il livello dei diritti concessi a tale status varia molto da Paese a Paese, rendendo così molto precaria la loro condizione.

Per concludere, per definizione più generale del termine “**rifugiato**” si utilizza quella contenuta nell’ art.1 della Convenzione di Ginevra del 28-7-1951 sullo Status dei Rifugiati, che lo indica come << *colui che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue ragioni politiche, si trova fuori dal paese di cui è cittadino e non può e non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese*>>.

2. Il Principio del non-refoulement (non respingimento)

Il concetto di *non-refoulement* è stato oggetto di varie discussioni, ma ha trovato tuttavia una sua collocazione in parecchie convenzioni internazionali anche anteriori alla prima guerra mondiale. E’ stato formulato originariamente nell’articolo 3 comma 2 della Convenzione di Nansen in base alla quale le Parti Contraenti si obbligavano a “dans tous les cas, à ne pas refouler les réfugiés sur les frontières de leur pays d’origine “. Il carattere volontario del rimpatrio del rifugiato è stato proclamato fermamente dalla Risoluzione n.8 dell’Assemblea generale dell’ONU del 12 febbraio 1946. In essa l’Assemblea affermava il principio generale che nessun rifugiato, il quale abbia espresso valida obiezione a rientrare nel paese di origine, può essere costretto a ritornare in esso. Particolarmente importante risulta l’articolo 33 della Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati (luglio 1951), che afferma nel comma 1 che nessuno degli Stati contraenti espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato dalle frontiere di territori, ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad un certo gruppo sociale o delle sue opinioni politiche; mentre nel comma 2 dichiara che tale disposizione non può essere invocata da un rifugiato che “*raisons sérieuses*” inducano a considerare come un pericolo per il paese in cui si trova, o che essendo stato oggetto di una condanna definitiva, per un reato grave, o un delitto, costituisca una minaccia per la comunità. In tale comma è stato inoltre inserito il limite al funzionamento del comma 1 costituito appunto dalle “*raisons sérieuses*”, per ritenere il rifugiato un pericolo per la sicurezza del paese in cui si trovi, la determinazione della quale sarebbe naturalmente spettata alla discrezionalità dello stato ospitante.

Notiamo come tale concetto è vicino a quello di asilo, nel senso di divieto di respingere il perseguitato verso il paese dove corre il rischio di persecuzione, in molti casi necessariamente obbliga lo Stato, almeno temporaneamente a farlo entrare.

Tale principio è stato poi inserito in successive convenzioni come segno della sua ormai generale accettazione da parte degli Stati e della sua incorporazione in una norma di diritto internazionale generale, citiamo a titolo esemplificativo la Convenzione dell’Organizzazione per l’Unità Africana (settembre 1969), la Convenzione Interamericana (novembre 1969).

Per quanto riguarda la prassi degli Stati, non si è proceduto al **refoulement** neanche nei casi di afflusso di massa di rifugiati, rari dunque sono stati i casi di respingimento, e qualora uno Stato vi abbia fatto ricorso, ha sempre giustificato la sua azione dichiarando le persone respinte “non eleggibili per l’asilo”, riconoscendo così un obbligo di non-refoulement nei confronti di coloro che invece sono eleggibili per l’asilo.

L’asilo è dunque un concetto positivo comprendente la protezione, la residenza e l’ammissione, il concetto di non-refoulement invece è un concetto negativo: si tratta dell’obbligo dello Stato a non agire in modo da costringere una persona a rimanere o a tornare proprio in un territorio dove può essere sottoposta a persecuzioni, non si tratta di un obbligo dello Stato ad ammettere la persona. Lo Stato non è tenuto a concedere la residenza, essendo sempre libero di espellere la persona verso uno Stato diverso da

quello di origine, in cui non andrà incontro a persecuzioni, sempre che quest'ultimo sia disposto ad accoglierla.

3. Gli antecedenti del sistema di protezione internazionale dei rifugiati (dal '900 alla II Guerra Mondiale)

Molto presto la Comunità Internazionale ha rivolto la propria attenzione al problema dell'asilo, muovendo dalla constatazione che la concessione dell'asilo da parte dello Stato costituisce un atto che coinvolge gli interessi di almeno 2 Stati, quello di origine e quello ricevente.

L'impossibilità di intervenire negli affari interni di ciascuno Stato e quindi di entrare nel suo "dominio riservato" per quanto riguarda il trattamento dei cittadini, ha indotto la Comunità Internazionale a indirizzare piuttosto la sua azione verso i rifugiati stessi, e questo per almeno 2 ordini di ragioni: innanzitutto perché il fenomeno ha assunto proporzioni così vaste da richiedere l'intervento delle organizzazioni internazionali per il coordinamento degli strumenti di protezione ed assistenza di persone i cui bisogni non possono essere sempre adeguatamente soddisfatti dagli Stati di rifugio. In secondo luogo, resta sempre la difficoltà di risolvere il problema del profugo che sia oggetto di una misura di espulsione da parte dello Stato di rifugio, in quanto nessun altro Stato all'infuori di quello di origine è tenuto ad accoglierlo e il ritorno di quest'ultimo lo sottoporrebbe a grave rischio di ulteriore persecuzione. Data la natura, tale problema richiede la cooperazione degli Stati mediante una regolamentazione internazionale.

E' a partire dal '900 che nasce la convinzione che debba essere la Comunità Internazionale degli Stati e non soltanto le associazioni caritatevoli, i singoli governi a provvedere alla protezione dei rifugiati, all'interno della prima vera struttura sovranazionale mondiale, la Società delle Nazioni, creata il 28 aprile 1919. Questa nonostante avesse poche possibilità di adempiere agli alti compiti di pace e progresso che si era prefissata, riuscì a porre le basi per il moderno sistema legale internazionale. Il problema della tutela internazionale dei rifugiati si impose all'opinione pubblica alla fine della **Prima Guerra Mondiale** per una serie di eventi che hanno determinato un consistente flusso migratorio quali: la rivoluzione russa, seguito della quale molti dissidenti sono espatriati, lo smembramento dell'impero austro-ungarico che ha determinato spostamenti in massa di popolazioni, le trasformazioni avvenute in Asia minore. La Società delle Nazioni per dare appunto una risposta internazionale a tale problema istituì nel 1921 l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati, la cui direzione fu affidata a Nansen, un diplomatico norvegese ma anche un famoso esploratore e scienziato, che come primo compito fu incaricato di occuparsi del rimpatrio dei rifugiati russi dalla Russia centrale e dalla Siberia, di cui già si stava occupando dall'anno precedente in collaborazione con la Croce Rossa.

Di fatto egli però estese il suo mandato occupandosi del rimpatrio di circa un milione e mezzo di prigionieri di guerra austriaci e tedeschi, ed introdusse un documento il "*Passaporto Nansen*", destinato a dare ai rifugiati russi uno << status giuridico >> nel paese che oggi si definirebbe asilo, consentendo loro di viaggiare sul territorio degli Stati che in quel periodo lo riconobbero. Questo dal momento che costoro erano per lo più profughi ed apolidi e non avevano documenti né carta d'identità.

Era un primo passo per dare ai rifugiati la possibilità di intraprendere una nuova vita, spostarsi e trovare una nuova sistemazione.

Prendendo atto delle finalità dell'Ufficio nel 1929 la Società delle Nazioni lo trasformò in Ufficio Internazionale Nansen per i Rifugiati, anche in seguito al fatto che ben 54

Stati riconobbero il “*Passaporto*”, e ne concessero l'utilizzo, come un documento d'identità internazionale.

Proprio negli anni '20 cominciò invece a svilupparsi un fenomeno inverso: la progressiva chiusura dei confini, dovuta a motivi xenofobi, e la fissazione di quote di immigrazione fatte per bilanciare gli afflussi soprattutto quelli provenienti dall'Europa meridionale ed orientale.

Come esempio citiamo l'applicazione di tali politiche negli Stati Uniti, in America del sud ed in Gran Bretagna.

La Società delle Nazioni istituì una serie di organismi per affrontare i movimenti di rifugiati, e questo ogni volta che veniva definita una categoria di persone, in genere gruppi etnici, infatti il concetto di rifugiato in questo periodo risulta essere collegato all'appartenenza ad un gruppo di persone che sarebbero in pericolo in caso di ritorno nel suo paese d'origine, persone quindi minacciate non personalmente ma come facente parte di un gruppo etnico nazionale.

Nonostante il lavoro di tali organismi, non si riuscì a creare una coscienza internazionale del problema, e di fronte all'ondata di profughi in fuga dal nazismo i governi spesso reagirono con la chiusura della frontiera.

Infatti quando il nazismo andò al potere e cominciò la persecuzione dei dissidenti e dei non-ariani, l'emigrazione per motivi politici o razziali divenne emigrazione di massa, soprattutto verso la Francia, l'Austria, la Cecoslovacchia e la Svizzera. La Società delle Nazioni nominò un Alto Commissario per i Profughi della Germania nel 1933, per dare una sistemazione ad una tale ondata di profughi, causata anche dalle disposizioni dei Trattati di Pace imposte alla Germania dopo la Prima Guerra Mondiale, ma cessò le sue funzioni solo nel 1938 per volontà della stessa.

In quello stesso anno anche l'Austria cadde sotto il controllo nazista e una nuova ondata di profughi si riversò in Europa. Il Presidente degli Stati Uniti F. D. Roosevelt indisse una conferenza internazionale per trattare l'argomento, la Conferenza di Evian del luglio 1938, dalla quale emerse la creazione di un Comitato Intergovernativo per i Rifugiati, allo scopo di facilitare l'emigrazione a quanti volessero lasciare i territori occupati dalla Germania. Nel periodo bellico infatti l'Alto Commissariato si è trovato nell'impossibilità di operare soprattutto nei territori occupati dalla Germania, nonostante che molte persone cercavano di salvarsi fuggendo dall'Europa, il suo mandato si concluse il 31 dicembre 1946 in seguito alla cessazione delle attività da parte della Società delle Nazioni, avvenuta con delibera dell'Assemblea della Società il 18 aprile 1946.

4. Il Sistema moderno di protezione internazionale dei rifugiati (dalla II Guerra Mondiale alla fine della Guerra Fredda)

La fine della II Guerra Mondiale ha determinato il notevole spostamento di popolazioni in seguito ai trattati di pace conclusi o da concludersi, così da far divenire il problema dei rifugiati di portata universale e complesso.

Durante il corso della guerra, nel novembre del 1943, prima dell'istituzione formale delle Nazioni Unite, era stata creata l'UNRRA (United Nation Relief and Rehabilitation Administration), l'Amministrazione delle Nazioni Unite per i soccorsi e la ricostruzione.

Dotata di un ampio mandato, assisteva tutti coloro i quali erano costretti dalla guerra ad abbandonare le loro case e non solo rifugiati fuggiti dai loro paesi, collaborava ai soccorsi e alla ricostruzione delle regioni devastate.

In un primo momento operò nelle zone controllate dagli Alleati, che gli fornivano anche l'appoggio logistico, materiale, nonché finanziario. Finita la guerra l'UNRRA si concentrò in larga misura del rimpatrio dei profughi, impazienti di tornare alla loro casa, in totale si calcola che tra il maggio ed il settembre del 1945 tale organismo abbia collaborato al rimpatrio di 7 milioni di persone.

Si apriva proprio in quegli anni un vivace dibattito sull'operazione "rimpatrio", a causa del fatto che molti, soprattutto gli abitanti dell'Europa dell'Est che non desideravano essere rimpatriati, dibattito che rispecchiava il profondo conflitto ideologico che stava dividendo l'Est e l'Ovest, si trattava di decidere se ognuno dovesse avere il diritto di scegliere il proprio paese di residenza, di fuggire l'oppressione, e di esprimere le proprie opinioni.

Alla fine gli Stati Uniti, che costituivano buona parte del bilancio e dei dirigenti dell'UNRRA, decisero di non propagare più il mandato al di là del 1947, ma di creare una nuova organizzazione per i rifugiati ma con un diverso orientamento, l'IRO.

L'IRO (International Refugee Organization), l'Organizzazione internazionale per i Rifugiati fu istituita nel luglio 1947 come istituto specializzato non permanente delle Nazioni Unite. Sebbene la sua principale attività fosse legata all'assistenza di profughi europei, specialmente in Austria, Germania ed Italia, fu il primo organismo internazionale ad occuparsi in modo completo di tutti gli aspetti del fenomeno dei rifugiati, promuovendo soprattutto un chiaro cambiamento di indirizzo: da una politica di rimpatrio ad una di reinsediamento.

Si apriva così negli anni '50 una nuova era di emigrazione. Una delle motivazioni per cui venivano ammessi i rifugiati stava nei benefici economici che potevano portare con sé, rivitalizzando le economie attraverso la disponibilità di lavoratori. Alla fine del 1951 rimanevano in Europa all'incirca 400 mila esuli, il problema rimaneva aperto ed irrisolto e l'organizzazione cessò definitivamente la sua attività nel febbraio 1952.

Per quanto riguarda la situazione del Medio Oriente, le Nazioni Unite nel 1949 istituirono una Agenzia di soccorso e di lavori per i rifugiati palestinesi, l'UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East).

Voluta per iniziativa del governo statunitense con il proposito di fornire assistenza ai rifugiati palestinesi che avevano abbandonato la Palestina, quando con la creazione del nuovo Stato d'Israele era chiaro che a tali popolazioni arabe non sarebbe stato permesso il rientro in patria. Il mandato istitutivo dell'UNRWA, approvato con Ris.302 (IV) 8-12-1949 dell'Assemblea Generale, approvato da tutti gli Stati Arabi sanciva il diritto dei rifugiati palestinesi al rientro nelle loro case, diritto quindi che gli spettava come gruppo e non come singoli individui. L'area geografica d'intervento era limitata al Libano, Siria, Giordania, Cisgiordania e Striscia di Gaza, quando escono da tale zona i rifugiati palestinesi rientrano nel mandato dell'UNHCR e nella Convenzione di Ginevra 1951.

Il suo mandato inoltre riguarda principalmente la fornitura dei servizi essenziali e non la protezione internazionale che invece costituisce il fulcro dell'azione dell'UNHCR. E' un ente tutt'ora attivo che ha visto il suo mandato esteso rispetto al passato con funzioni di "protezione passiva" nei territori occupati da Israele, i rifugiati assistiti da essa sono ormai alla terza o quarta generazione, le loro necessità rimangono tuttavia rilevanti e finché non si sarà trovata ed attuata una soluzione politica permanente per la Questione Palestinese, lo status giuridico ed il futuro di tali rifugiati rimarrà incerto.

4.1. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948

E' il primo atto giuridico internazionale che ci può dare una definizione di rifugiato. Adottata con Ris. 217(III) 10-12-1948 dell'Assemblea Generale, contiene vari riferimenti al mondo degli stranieri e dei rifugiati, cito in particolare gli articoli 9, 13 e 14.

Art.14 << Ogni individuo ha il diritto di cercare e godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni >>, l'articolo riconosce a chi è perseguitato il diritto di cercare asilo e non di ottenerlo, è evidente che anche se non se ne fa esplicito riferimento, il motivo che è alla base di questa formulazione va ricercato con riferimento a situazioni di persecuzione politica, che si erano verificate durante e dopo il secondo conflitto mondiale.

Ma i principi direttivi contenuti in queste norme erano di carattere non giuridicamente vincolante e per questo scaturì la necessità di creare uno strumento di larga adesione che vincolasse gli Stati aderenti ed una organizzazione posta sotto il controllo diretto dell'Assemblea Generale che si occupasse di rifugiati .

Iniziarono così i lavori preparatori della Conferenza dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite a Ginevra cui parteciparono 26 Stati.

4.2. La Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati del 1951

Il testo definitivo è stato approvato come noi oggi lo conosciamo con 24 voti a favore e 2 astensioni, e aperto alla firma il 28-7-1951. Trae origine da un organo apposito delle Nazioni Unite, istituito dal Consiglio Economico e Sociale alla sua IX sessione, successivamente una conferenza di plenipotenziari completò il testo della Convenzione, è entrata definitivamente in vigore il 22-4-1954, dopo il deposito del sesto strumento di ratifica, attualmente è stata ratificata da 145 paesi (fonte U.N.H.C.R. novembre 2003). E' il primo atto internazionale, spesso chiamata "Magna Charta" del diritto dei rifugiati, che stabilisce nella storia una definizione universale di questa categoria di persone. Fu appunto tale definizione che suscitò particolari controversie, dal momento che la Convenzione creava nuovi obblighi vincolanti per gli Stati in base al diritto internazionale, ed i partecipanti al lavoro redazionale miravano al restringimento della definizione alle categorie di rifugiati verso le quali sarebbero stati disposti ad assumere obblighi giuridici.

Gli Stati Uniti erano favorevoli ad una definizione restrittiva, al posto di una estensiva, i paesi dell'Europa occidentale, al contrario optavano per una definizione più ampia, sebbene al loro interno esistessero divergenze.

Alla fine si giunse ad una formula di compromesso; i governi si misero d'accordo su una definizione generica, universalmente accettabile, del termine di "rifugiato", centrata sul concetto del "fondato timore di persecuzione", ma nel contempo si imponevano due importanti limitazioni al campo di applicazione della Convenzione stessa.

In primo luogo, non potevano beneficiare di essa le persone divenute rifugiate a seguito di avvenimenti posteriori al 1° gennaio 1951, anche se rispondevano alla definizione, era quindi una limitazione temporale.

In secondo luogo, vigeva una limitazione geografica, dal momento che si consentiva agli Stati contraenti di includere una dichiarazione che limitava ai soli rifugiati europei gli obblighi da essa derivanti, circostanza spiegabile dal fatto che in quegli anni l'attenzione inevitabilmente era rivolta soprattutto all'Europa.

E' possibile individuare tre differenti tipologie di disposizioni:

1. disposizioni che danno una definizione generale dei soggetti che sono rifugiati (clausole di inclusione), quelli che hanno cessato di esserlo (clausole di cessazione), e quelli che pur rientrando nella definizione non meritano la protezione internazionale (clausole di esclusione);
2. disposizioni che interessano i diritti ed i doveri, nonché lo status giuridico dei rifugiati;
3. disposizioni che riguardano l'applicazione degli strumenti dal punto di vista amministrativo e diplomatico.

Articolo 1: Definizione del termine "rifugiato"

<<Chiunque avendo un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale od opinioni politiche, si trova fuori dal paese di cui è cittadino e non può, o a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori dal paese in cui risiedeva abitualmente..., non può o non vuole tornarvi a causa di tale timore..>>.

Tale definizione contiene elementi soggettivi (timore di persecuzione) ed elementi oggettivi: il timore deve essere fondato. Il rifugiato non necessariamente ha già subito atti persecutori, ma in sede di domanda del riconoscimento dello status, deve dimostrare motivi validi del timore così come della persecuzione.

L'Articolo 2 si richiama ai doveri che il rifugiato ha nei confronti delle leggi e dei regolamenti del paese in cui si trova .

L'Articolo 3 impone agli Stati contraenti la non discriminazione in ordine alla razza, alla religione ed al paese di origine.

L'Articolo 4 garantisce in materia di religione, l'equiparazione nel trattamento ai propri cittadini.

Per quanto concerne lo status giuridico dovrà essere regolato dalla legge del paese del suo domicilio.

Gli Articoli 17,18 disciplinano le attività lavorative dei rifugiati che stabiliscono, per l'impiego dei rifugiati, il trattamento più favorevole accordato al cittadino di un paese straniero.

Nel capitolo IV della Convenzione si prende in esame la possibilità che il rifugiato usufruisca dell' alloggio, dell'istruzione e dell'assistenza pubblica.

Il capitolo V invece è dedicato all'assistenza amministrativa che il Paese di domicilio è tenuto ad offrire al rifugiato come:il rilascio di documenti di viaggio e di identità, la libertà di movimento,le esenzioni fiscali ed il trasferimento di beni.

L'Articolo 28 prevede il rilascio del "documento di viaggio" al rifugiato, tale documento ha la funzione di sostituire il passaporto del Paese di origine del rifugiato e di permettere pertanto a quest'ultimo, senza che ne muti la cittadinanza e "a meno che imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico vi si oppongano", di viaggiare al di fuori dei confini del Paese di rifugio.

L'Articolo 31 sancisce il principio della punibilità dell'ingresso e del soggiorno irregolare per i rifugiati provenienti direttamente dal paese di persecuzione, purché essi si presentino subito alle autorità ed espongano i motivi del loro ingresso e della loro permanenza irregolare.

L'Articolo 32 prevede che gli Stati contraenti non possano espellere i rifugiati regolarmente residenti sul loro territorio, tranne che per ragioni di sicurezza nazionale e di ordine pubblico, cioè quando la residenza del rifugiato in quel paese risulta del tutto incompatibile con la sicurezza nazionale.

L'Articolo 33 è relativo al "non-refoulement", proibisce categoricamente l'espulsione o il respingimento del rifugiato alla frontiera di tali paesi dove si possa essere oggetto di persecuzione. Tale divieto viene limitato solo nel caso in cui il rifugiato possa costituire un pericolo per la sicurezza del paese o se sia condannato per delitti così gravi da essere considerato una minaccia per la comunità.

Queste norme in particolare la prima – l'esenzione dalle sanzioni penali per l'entrata illegale in un paese – devono essere considerate un corollario del diritto d'asilo che anche se non esplicitamente riconosciuto, costituisce una presenza latente in tutta la Convenzione.

Effettivamente infatti la Convenzione non garantisce il diritto d'asilo, è chiaro dagli atti della Conferenza preparatoria che i governi non volevano concedere un diritto

soggettivo di asilo, cioè di una persona che cerca asilo, ma un diritto di uno Stato verso un altro Stato.

Lo scopo con essa è quello di fornire un minimo standard di trattamento per i rifugiati nei loro Paesi d'asilo, essa identifica una serie di diritti per i quali offre uno status che sia, al minimo, quello dello straniero regolare, e al massimo, quello nazionale del cittadino del Paese. Diritti comunque quasi rivoluzionari poiché significava limitare fortemente la tradizionale sfera di sovranità assoluta dello Stato, il quale decideva chi far entrare e chi no.

La Convenzione prevede inoltre la possibilità di inserire delle riserve, ovvero gli Stati possono chiedere che certi articoli non siano applicabili nei loro confronti, per cercare di incoraggiare le nuove adesioni.

Il tipo di considerazione che si profila sul rifugiato, molto tradizionale, probabilmente oggi risulta inadeguata rispetto ai fenomeni degli esodi di massa, causati da motivi di vario genere non tanto attinenti alla persecuzione individuale, quanto piuttosto ad una persecuzione collettiva oppure ad una situazione di emergenza, quale un terremoto, una alluvione. Nuove cause inducono l'uomo contemporaneo a cercare rifugio fuori dal proprio luogo di origine per la realizzazione della propria personalità e talora per la salvaguardia della sua stessa esistenza.

Al giorno d'oggi cioè si ritiene che tale definizione, contenuta nella suddetta Convenzione e poi ampliata dal successivo Protocollo, sia troppo ristretta per ricomprendere e disciplinare tutte le situazioni che si presentano nella realtà odierna, le quali non meno di quelle tradizionali, sono degne di tutela sul piano internazionale.

4.3. Il Protocollo di New York del 1967

Il 31-1-1967 fu aperto alla firma un Protocollo il cui scopo essenziale era quello di eliminare la limitazione temporale della Convenzione del 1951 (in riferimento agli "avvenimenti verificatisi anteriormente al 1-1-1951"), in considerazione della nuova dimensione assunta dal fenomeno, dato che il processo di decolonizzazione ed altri eventi avevano provocato esodi di rifugiati non solo in Europa ma anche altrove in Asia, Africa ed America Latina. Entrò in vigore il 24-9-1967.

Il Protocollo è uno strumento giuridico a sé stante, autonomo, eventualmente aperto alla adesione di Stati che non hanno firmato la Convenzione, anche se è ad essa integralmente correlato. Con la loro adesione gli Stati firmatari si impegnano ad applicare gli articoli da 2 a 34 della Convenzione a tutti coloro che rispondevano alla definizione di rifugiato senza alcuna limitazione temporale o geografica. La maggior parte degli Stati ha preferito ratificare sia la Convenzione che il Protocollo, rafforzando così l'autorevolezza e l'universalità di tali strumenti ed ampliando il campo di applicazione degli obblighi assunti dagli Stati. Esso rappresentò una novità anche perché si volle evitare la tradizionale procedura degli emendamenti, che avrebbe richiesto la convocazione di una conferenza internazionale, con i rappresentanti di tutti gli Stati firmatari, un iter che avrebbe richiesto troppo tempo; l'innovazione più importante fu l'apertura alla adesione di Stati che non avevano ancora sottoscritto la Convenzione del 1951, il che diede la possibilità di adesione agli Stati Uniti, i quali non avevano ancora firmato né tanto meno ratificato la Convenzione stessa.

Né la Convenzione del 1951 né il Protocollo si pronunciano espressamente sul diritto di asilo, inteso naturalmente come diritto del rifugiato di ingresso nel territorio di uno Stato diverso da quello di appartenenza ed ivi soggiornare, la Convenzione presuppone il soggiorno regolare del rifugiato, ma non impone l'obbligo agli Stati di concederlo. Anche i Patti Internazionali sui Diritti dell'Uomo distinti in: Patto sui Diritti Civili e Politici e Patto sui Diritti Economici Sociali e Culturali del 1966 non si pronunciano sul

diritto di asilo, nonostante che essi costituiscano la trasposizione della Dichiarazione Universale in <<ius cogens>> .

4.4 La Dichiarazione sull'asilo territoriale del 1967

Fu adottata il 14-12-1967 con la risoluzione 2312 (XXII) dell'Assemblea Generale delle N.U., a seguito di un lungo lavoro preparatorio di una Commissione ad hoc della stessa Assemblea Generale.

Da un punto di vista giuridico, in quanto risoluzione, non ha creato per gli Stati obblighi e diritti giuridici internazionali, ma ha posto dei principi di cui gli Stati devono tener conto ai fini della concessione dell'asilo. Tre sono i principi fondamentali enumerati:

- il principio di non-refoulement (nell'Articolo 3);
- il principio secondo il quale l'asilo deve essere rispettato da tutti gli Stati, per cui la sua concessione deve essere considerata un atto umanitario e pacifico, non ostile verso lo Stato di origine;
- il principio della solidarietà internazionale, in base al quale la Comunità internazionale è tenuta a soccorrere le persone a cui è stato concesso l'asilo, nel caso in cui lo Stato di asilo sia in difficoltà (nell'Articolo 2 paragrafo 2).

Nel Preambolo inoltre la Dichiarazione richiama espressamente l'Articolo 13 paragrafo 2 e l'Articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

Nell'Articolo 1 si afferma che:

“ L'asile accordé par un Etat,, doit être respecté partouts les autres Etatas ”
e nel paragrafo 2:

“ Le droit de chercher asile et de bénéficier de asile ne peut être invoqué par des personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité ”.

Una successiva Conferenza delle Nazioni Unite convocata nel 1977 relativa all'asilo territoriale invece non riuscì a produrre nessun risultato

Nella **Convenzione contro la Tortura ed altre Pene Crudeli, Disumane o Degradanti**, approvata dall'Assemblea Generale dell'O.N.U. il 10-12-1984, vi è l'Articolo 3 che fa un preciso riferimento all'estensione del principio di non-refoulement e della non-estradizione.

Infatti in base a tale articolo le autorità governative nazionali non possono procedere all'espulsione o all'estradizione di un presunto criminale in un altro Stato, se non sussistono motivi seri per ritenere che egli stesso possa divenire oggetto di tortura.

5. Gli strumenti di tutela a carattere regionale e recenti sviluppi

La questione dell'asilo è stata affrontata anche a livello regionale dalle varie organizzazioni internazionali con soluzioni spesso differenziate e specifiche, a causa della particolarità dei problemi propri di ciascuna area regionale. Cito qui di seguito quelle Convenzioni che sono risultate determinanti sia nella storia delle realtà locali, sia nella formazione di un diritto internazionale generale in materia di asilo.

5.1. La Convenzione dell'O.U.A. del 1969

Sin dal 1963 l'O.U.A. (Organizzazione dell'Unità Africana) aveva riconosciuto la necessità di un trattato regionale per tener conto delle particolari caratteristiche del fenomeno dei rifugiati in Africa. Gli Stati membri avevano riservato una accoglienza

favorevole al Protocollo del 1967, ma continuavano a ritenere necessaria una convenzione regionale. Anche l'U.N.H.C.R. fu invitato a partecipare al processo redazionale, inizialmente preoccupato della eventuale concorrenza che questa nuova Convenzione poteva creare, sminuendo così l'universalità di quella di Ginevra, per la quale l'U.N.H.C.R. si batteva fin dalla sua istituzione.

Si decise invece fin dall'inizio dei lavori che lo strumento africano dovesse costituire un'integrazione regionale della Convenzione di Ginevra, richiamata espressamente nel Preambolo, riconoscendola come "lo strumento fondamentale e universale relativo allo status dei rifugiati".

Fu adottata definitivamente ad Adis Abeba il 10-9-1969, ed entrò in vigore il 20-6-1974, alla data del 31-12-1999 era stata ratificata da 45 dei 53 Stati del continente africano.

Nell'Articolo 1 non solo fa propria la definizione di "rifugiato" della Convenzione di Ginevra ma la amplia notevolmente, infatti tale termine designa chiunque sia stato costretto, a causa di aggressione esterna, di occupazione o di una dominazione straniera, o di gravi turbative dell'ordine pubblico, in tutto o in parte del paese d'origine o di cittadinanza, ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo, fuori del paese di cui è originario o cittadino. Tale definizione è più ampia delle precedenti, soprattutto perché contempla anche situazioni oggettive, come le guerre, che pur in assenza di persecuzioni individuali, causano la necessità di cercare rifugio in un altro Stato. Esistono elementi oggettivi, non << ad personam >>, questo prende origine dal contesto dei vari conflitti succedutisi in Africa durante il processo di decolonizzazione, per cui la risposta data dalla Convenzione di Ginevra non era sufficiente ad affrontare i grandi movimenti di rifugiati che si sono verificati negli anni '50 e '60 e che continuano ai giorni nostri.

Tale Convenzione non conferisce però un vero e proprio diritto soggettivo di ingresso ai richiedenti asilo, infatti l'Articolo 2 sottolinea il ruolo che possono giocare le legislazioni nazionali in merito all'accoglienza dei richiedenti asilo nel proprio territorio, inoltre afferma che gli Stati faranno "ogni sforzo...per accogliere i rifugiati e per assicurare loro una sistemazione". In secondo luogo dal momento che i governi africani intendevano tenere in debito conto le preoccupazioni della sicurezza sia dei paesi di origine che di quelli di asilo, la Convenzione afferma nell'Articolo 2 par. 2 che "la concessione dell'asilo...costituisce un atto pacifico ed umanitario e non può essere considerato da un altro Stato membro come un atto ostile". Si dilunga poi sulla garanzia del "non respingimento", contenuta già nella Convenzione del 1951, formulando però l'esigenza assoluta ed incondizionata che nessun rifugiato sia oggetto di "misure quali il rifiuto di ammissione alla frontiera, il respingimento o l'espulsione, che lo obblighino a ritornare o rimanere in un territorio in cui la sua vita, o l'integrità fisica o la sua libertà siano minacciate". Sempre in questo Articolo troviamo un importante principio già presente nella Dichiarazione sull'asilo territoriale: quello della solidarietà tra gli Stati, "qualora uno Stato membro dell'O.U.A. si trovi in difficoltà per continuare a dare asilo ai rifugiati, può rivolgere un appello agli altri Stati membri, sia direttamente sia tramite l'O.U.A., gli altri Stati membri adottano un principio di solidarietà africana e di cooperazione internazionale, le opportune misure per alleviare l'onere di tale Stato membro, concedendo asilo..." (Art.2 par.4).

Infine ricordiamo che nell'Articolo 3 per la prima volta si espone in termini incontrovertibili il principio del "rimpatrio volontario" in un contesto giuridico internazionale: "il carattere essenzialmente volontario del rimpatrio deve essere rispettato in ogni caso e nessun rifugiato può essere rimpatriato contro la propria volontà..."

Per quanto ispirata da avvenimenti africani, le norme ed i principi in essa contenuti hanno rappresentato dei parametri importanti per la protezione dei rifugiati in generale, spesso applicati in altre regioni del globo.

5.2. Convenzione Americana sui Diritti dell'Uomo del 1969

Tale Convenzione detta anche **Patto di San José** del 22-11-1969, rappresenta un importante strumento giuridico per il continente americano, prende spunto sia dalla Convenzione Europea sui Diritti Umani del 1950 sia dal Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici e riafferma una serie di diritti che possono essere riferiti anche a categorie quali quella dei rifugiati.

Infatti sono degni di nota gli Articoli 1, 2 e 22, nei quali viene stabilito che “ogni persona ha diritto, in caso di sottoposizione a giudizio per delitti politici o per delitti comuni connessi a delitti politici, ha diritto a ricercare asilo in territorio straniero, conformemente alle leggi di ciascuno Stato ed alle Convenzioni internazionali”.

Venne previsto anche un ampio sistema di controllo, per il tramite dell'attività di organi speciali di tutela dei diritti umani.

5.3. La Dichiarazione di Cartagena del 1984

La Dichiarazione fu adottata in occasione del “Convegno sulla Protezione Internazionale dei Rifugiati in America Centrale, Messico e Panama: problemi giuridici ed umanitari”, svoltosi a Cartagena (Colombia) nel novembre del 1984, in reazione alla crisi di rifugiati allora in atto in America Centrale.

Pur essendo strutturata sulla falsa riga della Convenzione delle N.U. del 1951, estende come quella africana la definizione di “rifugiato” poiché in essa vi fa rientrare coloro i quali fuggono dal proprio paese “...perché la loro vita, la loro sicurezza o la loro libertà è minacciata da violenze generalizzate, un'aggressione straniera, un conflitto interno, massicce violazioni dei diritti umani o altre gravi turbative dell'ordine pubblico”. Per la prima volta viene quindi formalmente riconosciuto che la violazione massiccia dei diritti dell'uomo costituisce un valido criterio per l'ottenimento dello status di rifugiato, ha riguardo non più la situazione soggettiva ma quella generale nel quale il paese di origine si trova.

Ribadisce inoltre il principio del non-refoulement e prevede la possibilità di concedere l'asilo temporaneo qualora si verificano esodi di massa.

A differenza di altri strumenti internazionali citati tale Dichiarazione non ha carattere giuridicamente vincolante, si limita quindi a rappresentare un impegno effettivamente da trasfondere nelle rispettive leggi nazionali da parte degli Stati firmatari, ma nonostante questa è divenuta il fondamento della politica seguita dalla maggior parte degli Stati centro e latinoamericani in materia di rifugiati.

5.4. Le Conferenze Internazionali sui rifugiati Indocinesi

Alla fine del 1978 erano circa 62mila i *boat people* vietnamiti ospitati in campi profughi disseminati in tutto il Sudest asiatico, a seguito degli sconvolgimenti causati dalle vittorie comuniste a partire dal 1975 nelle ex colonie francesi dell'Indocina: Vietnam, Cambogia e Laos. Con l'aumentare del loro numero aumentava anche l'ostilità delle popolazioni. All'inizio di tale esodo nessuno Stato della regione aveva aderito alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati o al Protocollo del 1967, e nessuno degli Stati che ricevevano i *boat people* vietnamiti concedeva loro un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, alcuni addirittura non concedevano nemmeno l'asilo temporaneo. I “respingimenti” delle imbarcazioni erano all'ordine del giorno, e lo stesso istituto dell'asilo era in pericolo.

Nel giugno del 1979 gli allora cinque membri dell'ASEAN (Associazione dei Paesi del Sudest Asiatico) – Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore e Thailandia – decisero di non accettare più nuovi arrivi, avendo raggiunto il limite di sopportazione, allora il Segretario Generale delle N.U. convocò a Ginevra una conferenza sui “rifugiati e sfollati del Sudest Asiatico”. Questa permise la realizzazione di fatto di un accordo tripartito tra i paesi di origine, quelli di primo asilo e quelli di insediamento, gli impegni assunti in quella sede dalla Comunità Internazionale furono numerosi e significativi; i Paesi dell'ASEAN si impegnarono a continuare a concedere l'asilo temporaneo, a condizione che il Vietnam si sforzasse di prevenire le partenze illegali e di promuovere delle partenze organizzate e dirette a partire dal paese stesso, mediante un Protocollo d'accordo firmato nel maggio del 1979 con l'U.N.H.C.R., e che i Paesi Terzi accelerassero il ritmo di reinsediamento. L'Indonesia e le Filippine si impegnarono a creare dei centri regionali per l'esame delle candidature, per contribuire ad un più rapido reinsediamento dei rifugiati.

Benché non fosse stato preso nessun impegno formale relativamente all'asilo, la Conferenza diede il proprio avvallo ai principi generali dell'asilo e del non-refoulement, fu così formalizzata una sorta di *do ut des*: asilo temporaneo (“primo asilo”) nella regione, contro un reinsediamento permanente altrove.

Per buona parte degli anni '80, malgrado una diminuzione degli arrivi nell'area, e una sospensione del respingimento, malgrado il rispetto degli impegni per il reisediamento, continuò l'esodo dei vietnamiti per mare con un enorme dispendio di vite umane, l'accordo del 1979 sembrava così non più operante, il suo consenso era venuto meno. Toccò quindi all'U.N.H.C.R. garantire il rispetto degli impegni dei governi, sia per tutelare il principio dell'asilo, sia per evitare che persone particolarmente vulnerabili fossero abbandonate nei campi profughi del Sudest asiatico.

Nel giugno del 1989 si tenne quindi a Ginevra una seconda Conferenza internazionale sui rifugiati indocinesi, 70 i governi partecipanti che vi adottarono una nuova strategia regionale dal nome: **Piano d'Azione Globale** (Comprehensive Plan of Action –Cpa). Si trattò di un importante strumento multilaterale del problema dei rifugiati vietnamiti, e uno dei primi casi in cui il paese d'origine svolse un ruolo essenziale, assieme ad altri paesi ed organismi interessati, per contribuire alla soluzione di una crisi di vaste proporzioni.

Il Cpa si prefiggeva 5 obiettivi principali:

1. Ridurre le partenze clandestine attraverso misure ufficiali contro coloro i quali organizzavano le partenze via mare, e promuovere maggiori possibilità d'emigrazione legale;
2. Dare asilo temporaneo a tutti i richiedenti fino all'accertamento della loro posizione giuridica in attesa di soluzione duratura;
3. Determinare l'eventuale status del rifugiato di tutti i richiedenti asilo in conforme alle norme ed ai criteri adottati internazionalmente;
4. Reinsediare nei paesi terzi i richiedenti riconosciuti come rifugiati;
5. Riportare e reinsediare nel paese d'origine i candidati non considerati rifugiati.

L'attuazione di tale Piano fu affidata all'U.N.H.C.R. con il sostegno finanziario dei paesi donatori. Fu istituito anche un apposito Comitato direttivo, presieduto dall'organizzazione stessa e composto da rappresentanti di tutti i governi che avevano assunto, nell'ambito del Cpa, impegni in materia di asilo, rimpatri o reinsediamento. La facoltà di cui disponeva l'U.N.H.C.R. di riconoscere lo status di rifugiato, costituì un'importante rete di sicurezza per quanti si candidavano come tali, dal momento che nessuno Stato aveva aderito alla Convenzione di Ginevra del 1951 o al Protocollo del 1967, o aveva un precedente esperienza in materia amministrativa o legislativa in merito. Suo grosso vantaggio fu quello di aver ripristinato il principio dell'asilo nella

regione, ma anche di aver imposto una data limite; coloro che erano fuggiti prima di essa erano automaticamente accettati per il reinsediamento nei paesi terzi, mentre quelli che arrivati dopo dovevano innanzitutto subire una selezione per il loro status giuridico. Durante gli otto anni del Cpa, oltre 190mila vietnamiti furono rimpatriati, fu un successo quindi soprattutto grazie all'attività dell'U.N.H.C.R. che si occupò sia dell'assistenza al reinserimento, tramite un'indennità versata in contanti ai rifugiati, tramite microprogetti per l'istruzione e le infrastrutture, e sia della loro vigilanza e sicurezza.

Infine i paesi dell'A.S.E.A.N. firmarono i rispettivi accordi per un Programma di rientri organizzati, nell'ambito dei quali l'U.N.H.C.R. s'impegnava a coprire le spese di trasporto ed ha fornire un supporto logistico, ribadendo però che non avrebbe partecipato a movimenti che implicassero l'uso della forza.

5.5. Recenti sviluppi

E' interessante notare come in sede internazionale ci sia stata una nuova attenzione alla questione dei migranti, soprattutto lavoratori. Tale categoria è stata prevista nella **Convenzione per la Protezione dei Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro famiglie** (New York 18-12-1990) del conclusa in ambito delle N.U, entrata in vigore il 1°-7-2003, ora ratificata da 27 Stati.

Naturalmente si parla di "migrante": cioè di una persona che si trova di fuori dal territorio dello Stato di cui è cittadino, e che manca di protezione giuridica, inoltre non gode del riconoscimento dei diritti inerenti alla condizione di rifugiato, se ne differenzia del tutto.

La novità è sicuramente nel contenuto, distingue i diritti dei lavoratori, dagli altri diritti, ma li applica indistintamente al lavoratore ed alla sua famiglia, stabilisce inoltre delle norme che riguardano sia gli Stati di origine che di destinazione, cercando così di garantire più diritti possibili ai lavoratori migranti ed alle loro famiglie sia a livello nazionale che transfrontaliero.

E' una Convenzione internazionale e come tutti gli strumenti internazionali soffre di alcune carenze, in quanto per essere del tutto operativa deve essere trasmessa nel diritto interno, ma è sicuramente una conquista recente, oggi si può parlare di una definizione di **status di migrante**, così come, grazie alla Convenzione di Ginevra del 1951, si può parlare di **status di rifugiato** a livello internazionale.

CAPITOLO II

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE DEI RIFUGIATI, STRUMENTI DI TUTELA

1. Il ruolo delle Organizzazioni Internazionali Intergovernative

E' un ruolo indispensabile, quello delle Organizzazioni Internazionali, per assicurare sia il rispetto della Convenzione di Ginevra, e di tutti gli strumenti giuridici in materia, sia per realizzare praticamente la tutela riguardo ad alcune specifiche categorie.

L'**Organizzazione Internazionale delle Migrazioni** (O.I.M.), per esempio, fondata nel 1989 come evoluzione del CIME (Comitato intergovernativo per le migrazioni europee del 1952), il quale si interessava dopo la seconda guerra mondiale di monitorare gli

spostamenti di popolazioni provenienti dalla Bosnia e dall'ex-Urss, attualmente collabora con i governi, organismi internazionali ed agenzie di volontariato per garantire una migrazione ordinata di persone.

Essa pianifica i flussi migratori, organizza il trasferimento di risorse umane qualificate per promuovere la crescita economica, sociale, e culturale di paesi emergenti.

Tra le sue attività vi è anche quella di fornire assistenza umanitaria ai rifugiati e sfollati che desiderano rientrare nella loro area di origine e sono sprovvisti dei mezzi economici necessari. I termini di assistenza previsti comprendono anche l'organizzazione del viaggio e la copertura dei costi, iniziali e di trasferimento.

Infine realizza programmi di reinsediamento complessi ed articolati, diretti non solo ai profughi che desiderano rientrare, ma anche al paese per creare infrastrutture in grado di accoglierli convenientemente.

Ha una sede a Ginevra e conta circa 120 Stati, agisce in varie aree del mondo quali: Africa, America Latina.

1.1. Lo Statuto dell'U.N.H.C.R

Le tensioni ideologiche proprie della guerra fredda caratterizzarono i negoziati per la creazione nell'ambito delle Nazioni Unite di un nuovo organismo per i rifugiati. Questa era stata proposta da più parti anche dal Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr). L'Unione Sovietica, seguita dai suoi paesi satelliti, boicottò buona parte delle trattative, fra le potenze occidentali esistevano diverse posizioni.

Gli Stati dell'Europa occidentale, che sopportavano il maggior peso dei rifugiati, erano per un'istituzione forte, permanente e multifunzionale, per un' Alto Commissario indipendente, dotato del potere di raccogliere fondi e di distribuirli ai rifugiati. Invece gli Stati Uniti volevano una agenzia temporanea, dal mandato definito, con modesti finanziamenti ed obiettivi limitati, volevano cioè negare ad esso una propria funzione nelle operazioni di soccorso d'emergenza, privandolo del sostegno dell'Assemblea Generale e del diritto di chiedere contributi volontari.

Il risultato di tale dibattito fu un compromesso.

Nel dicembre 1949 l'Assemblea Generale dell'ONU decise con 36 voti contro 5 ed 11 astensioni, di istituire **l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati** per un periodo triennale a partire dal 1° gennaio 1951. Doveva trattarsi di un organo sussidiario come previsto dall'articolo 22 della Carta ONU.

Lo Statuto fu adottato il 14 dicembre del 1950 con la Risoluzione n.428 (V), e rifletteva nel contempo il consenso degli Stati Uniti e degli altri Paesi occidentali, contrapposti a quelli del blocco orientale, e le divergenze che sussistevano tra di essi circa le rispettive priorità immediate.

Alla neocostituita Agenzia venne affidato un mandato limitato a tre anni per assistere nel reinsediamento 1,2 milioni di rifugiati europei rimasti senza casa a causa del conflitto mondiale, successivamente con il diffondersi nel mondo di altre crisi dei rifugiati, il mandato fu poi rinnovato ogni cinque anni .

Nel corso del suo mezzo secolo di attività, l'Agenzia ha prestato assistenza ad oltre 50 milioni di persone ottenendo nel 1954 e nel 1981 il Premio Nobel per la Pace.

I programmi e le direttive dell'U.N.H.C.R. (United Nations High Commissioner for Refugees) in tema di protezione ed in altre materie, quali assistenza e finanze, vengono approvati da un Comitato Esecutivo formato da 64 Stati membri che siano già membri delle Nazioni Unite o di una delle loro agenzie specializzate, nominati dall'E.C.O.S.O.C. sulla base del loro dimostrato interesse per la causa dei rifugiati e delle rappresentazione geografica, nel complesso ha una funzione consultiva di cui si giova l'Alto Commissario nell'esercizio delle sue funzioni statuarie. Di particolare interesse sono le sue Risoluzioni sulla Protezione internazionale, che rappresentano un

utile strumento per misurare e costruire un consenso intorno a questioni relative all'interpretazione di certi concetti, e al consolidamento di prassi adeguate. Si riunisce una volta l'anno a Ginevra alla presenza di osservatori di altre agenzie ONU ed organizzazioni non governative. Un secondo organismo, il Comitato Permanente, si riunisce diverse volte l'anno.

L'Alto Commissario riferisce annualmente sulle sue attività svolte all'Assemblea Generale attraverso il Consiglio Economico e Sociale (E.C.O.S.O.C.), inoltre egli è eletto dall'Assemblea Generale stessa su indicazione del Segretario Generale. Vi è quindi una stretta collaborazione tra l'ente e gli organi dell'ONU, che si evince anche dal suo potere propositivo, e dagli inviti alla cooperazione che esso può rivolgere alle varie Agenzie specializzate.

Il **Capitolo I** è dedicato ai principi generali;

- Poteri dell'Alto Commissario
- Durata del mandato
- Carattere apolitico, umanitario e sociale

L'articolo 2 recita così : "L'attività dell'Alto Commissariato ha carattere totalmente apolitico; è umanitaria e sociale e riguarda, di norma, gruppi e categorie di rifugiati", e non già singoli individui, definizione concepita principalmente per attenuare i gravi effetti della bipolarizzazione dei primi anni '50, come pure per impedire una completa paralisi delle Nazioni Unite quando affrontavano il fenomeno dei rifugiati.

Sempre in tale Capitolo si sottolinea che l'Assemblea Generale e l'E.C.O.S.O.C. forniscono all'Alto Commissariato le direttive politiche.

Nel **Capitolo II** sono indicate le funzioni, tra di queste in primo luogo emerge la *Protezione dei rifugiati*, definiti in conformità alla Convenzione di Ginevra del '51, pietra miliare della sua attività che si concretizza poi nella pratica nel garantire il rispetto dei diritti fondamentali del rifugiato e nell'assicurare che la persona non venga costretta a rimpatriare contro la propria volontà in un paese dove ha motivo di temere di essere perseguitato.

Ma analizziamo meglio i casi di competenza dell'Alto Commissariato:

1. Rifugiati definiti dalla Convenzione di Ginevra, vale a dire persone perseguitate per varie ragioni nello Stato di residenza.
2. Persone che risiedono abitualmente in uno Stato di cui non hanno la cittadinanza e che si trovano in situazioni analoghe a quelle della precedente categoria.
3. Ogni persona, che si trovi fuori dal paese di cui ha la cittadinanza, nel caso di apolide, del paese di abituale residenza, perché ha o aveva fondato motivo di persecuzione per ragioni di razza, religione, nazionalità e opinione politica ed è impossibilitato o non ha la volontà di porsi sotto la protezione del governo del paese di cui ha la cittadinanza e risiedeva abitualmente.

Lo Statuto indica inoltre anche i casi ai quali non si estende la sua competenza:

1. Persone fornite di più cittadinanze, a meno che non si trovino in alcuna delle situazioni sopra indicate.
2. Persone riconosciute dalle competenti autorità del paese in cui hanno preso residenza come aventi diritti ed obblighi collegati al possesso della cittadinanza di quello Stato.
3. Persone tutelate da altri organi o agenzie delle Nazioni Unite.
4. Persone per le quali sussiste il convincimento che abbiano commesso un crimine contemplato dalle norme del trattato di estradizione o un crimine menzionato all'articolo VI della Carta di Londra del Tribunale Militare Internazionale e dalla norma dell'articolo 14 par.2 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

In breve l'U.N.H.C.R offre protezione ed assistenza ai rifugiati ed ad altre categorie di persone (quali: *rimpatriati*, *richiedenti asilo*, *apolidi*, *sfolati*) in maniera imparziale, in base alle necessità e indipendentemente dalla loro appartenenza ad un gruppo etnico, religione, opinione politica e sesso. In tutte le proprie attività presta particolare attenzione alle necessità dei bambini e si impegna a promuovere la parità dei diritti delle donne.

Nel perseguire i propri obiettivi l'Alto Commissariato collabora con i governi, organizzazioni regionali, internazionali e non governative in tutto il mondo, si attiene al principio della partecipazione, promuovendo il coinvolgimento e la consultazione dei beneficiari.

Lo Statuto dopo aver indicato i beneficiari della protezione, passa alla determinazione della natura degli interventi, che analizzeremo meglio nel successivo paragrafo.

Infine il **Capitolo III** è dedicato all'organizzazione ed ai finanziamenti.

Per quanto riguarda il primo punto gli articoli si riferiscono alla durata delle cariche ed alle nomine dell'Alto Commissario, del Vice Alto Commissario, e dei funzionari dell'Alto Commissariato, infine del personale volontario.

Il secondo punto è dedicato invece ai finanziamenti, e si precisa nello Statuto che tutto il bilancio delle spese correnti dell'Alto Commissariato sia imputato alle Nazioni Unite, mentre l'attività realizzata nell'adempimento delle sue funzioni dovrà essere finanziata attraverso i contributi volontari degli Stati o di privati.

Ovviamente l'amministrazione dell'Agenzia dovrà essere sottoposta al regolamento finanziario delle Nazioni Unite ed alle apposite norme promulgate dal Segretario Generale.

Inoltre sia gli accordi di custodia che l'allocazione dei fondi sono sottoposte ai normali controlli dei Commissari contabili delle Nazioni Unite allo scopo di provare la legalità e la correttezza gestionale.

Più precisamente i fondi che l'U.N.H.C.R. impiega per svolgere la sua attività derivano per il 98% da contributi volontari: da parte dei governi (oltre il 90% del bilancio complessivo), organizzazioni non governative ed intergovernative, aziende e cittadini privati, il rimanente 2% del budget di cui beneficia l'Agenzia deriva invece da un contributo diretto delle Nazioni Unite, sufficiente a coprire in terzo delle spese amministrative.

Il reperimento di fondi per svolgere in maniera più efficiente e tempestiva le operazioni di protezione e di assistenza in favore dei rifugiati assume un ruolo determinante tra le sue attività, durante le emergenze più complesse, per esempio, l'U.N.H.C.R. riceve aiuti straordinari da molti donatori, sotto forma di merci o servizi, che devono però essere valutati nelle singole operazioni mediante un accordo specifico tra di essi, per assicurare così il massimo beneficio.

I donatori possono essere di 2 tipi: pubblici (governi, la Commissione Europea), e privati (aziende, associazioni, privati cittadini, organizzazioni non governative).

Sulla spinta della crescente complessità delle crisi umanitarie l'U.N.H.C.R. si è trovato nella necessità di dover collaborare con dei partner, soprattutto organizzazioni, tra le quali ricordiamo le agenzie specializzate delle Nazioni Unite:

il Programma Alimentare Mondiale (WFP), l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO), il Fondo per l'Infanzia (UNICEF), il Programma per lo Sviluppo (UNDP), l'Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA), e l'Alto Commissariato per i Diritti Umani (UNHCHR).

Tra le altre organizzazioni partner figurano: il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (IOM), ed altre 570 organizzazioni non governative.

1.2. Le attività di intervento dell'U.N.H.C.R.

In base al mandato assegnatogli dalle Nazioni Unite, l'U.N.H.C.R. ha il compito di fornire e coordinare la protezione internazionale e l'assistenza materiale ai rifugiati e alle altre categorie sopra indicate, impegnandosi nel ricercare soluzioni durevoli alla loro drammatica condizione .

Per far ciò è impegnato in tutto il mondo in programmi che coprono entrambi i settori di attività.

La **protezione internazionale** dei rifugiati costituisce il nucleo del mandato dell'Alto Commissariato, mandato che nel corso degli ultimi 50 anni ha visto una costante evoluzione.

Inizialmente, infatti, tale protezione consisteva in un surrogato della protezione consolare e diplomatica, mentre oggi si è estesa notevolmente fino ad assicurare ai rifugiati il godimento dei loro diritti fondamentali e della loro sicurezza.

L'Agenzia collabora con i governi ospitanti per tutelare i loro diritti come umani e fondamentali ed adotta tutte le misure necessarie al fine di fornire assistenza durante l'intero processo di protezione.

L'U.N.H.C.R. è impegnato quindi sia sul campo che in sede centrale nel tentativo di :

- Assicurare l'ottenimento dell'asilo e l'ammissione ai paesi di asilo, intervenire, se necessario per evitare il *refoulement* ed agevolare le procedure per determinare lo status di rifugiato;
- Verificare le necessità e monitorare il trattamento dei rifugiati e dei richiedenti asilo;
- Garantire, in collaborazione con i governi, l'incolumità fisica dei rifugiati e delle persone di sua competenza;
- Individuare i gruppi vulnerabili assicurandone e privilegiandone l'assistenza;
- Collaborare con alcuni governi per definire la registrazione e la documentazione, partecipando alle procedure nazionali per la determinazione dello status di rifugiato;
- Favorire la diminuzione degli apolidi;
- Perseguire attivamente la rivitalizzazione dei regimi di protezione e collaborare con le altre organizzazioni governative e non a tale scopo;
- Promuovere la legislazione in favore dei rifugiati, incoraggiare l'accesso alla Convenzione e ai Protocolli, e favorire lo sviluppo delle istituzioni e della legislazione nazionale in materia;
- Proteggere gli sfollati ogniqualvolta siano soddisfatte le condizioni richieste dalle linee guida dell'organizzazione;
- Sviluppare costantemente la propria capacità di fornire protezione ai rifugiati;
- Promuovere e realizzare soluzioni durevoli agevolando il rimpatrio volontario, l'integrazione nel paese ospitante o il reinsediamento in un paese terzo;
- Occuparsi personalmente delle procedure relative al reinsediamento nei paesi terzi;
- Promuovere la conclusione e la ratifica di accordi internazionali in materia e provvedere alla supervisione della loro applicazione nonché nel proporre eventuali emendamenti;
- Facilitare il coordinamento degli sforzi delle organizzazioni private preposte al benessere dei rifugiati.

L'altro compito fondamentale previsto dal mandato è l'**assistenza materiale o d'emergenza**, in base ad esso infatti, l'U.N.H.C.R. è incaricato di fornire assistenza

nelle crisi umanitarie di rifugiati in fuga da situazioni di crisi determinate da eventi politici e non naturali.

Generalmente consiste nel fornire i generi di prima necessità come: acqua, cibo, assistenza sanitaria, alloggi temporanei e non come tende, infrastrutture prefabbricate, infine dei veri e propri campi dotati di strutture basilari.

L'assistenza comprende anche la fornitura di trasporti per le persone e per le cose, e interventi di carattere sociale come: assistenza psicologica, sociale, medica, nutrizionale, istruzione, formazione professionale.

Infatti l'U.N.H.C.R. può fornire una effettiva protezione legale solo se vengono soddisfatti i bisogni primari delle persone in questione.

L'Agenzia quindi coordina la fornitura e la consegna di tale assistenza ed ha sviluppato dei programmi specifici, alcuni mirati soprattutto alle donne, ai bambini ed agli anziani, categorie che complessivamente rappresentano l'80% del totale dei rifugiati.

Le attività assistenziali non sono svolte direttamente dall'U.N.H.C.R., essa mantiene un ruolo di coordinamento e di controllo delle risorse, di cui deve rendere conto ai donatori, e mantiene la responsabilità per la protezione dei rifugiati.

I vari settori del programma (sanità, istruzione, nutrizione, etc.) sono invece affidati al governo locale ad organizzazioni non governative esperte in quel particolare settore, oltre che ad altre organizzazioni delle Nazioni Unite.

Le tende di fortuna allestite con i teloni di plastica azzurri dell'U.N.H.C.R. sono divenute il simbolo immediatamente riconoscibile di ogni importante emergenza nell'ultimo decennio in Iraq, così come in Afghanistan, in Africa Occidentale, a Timor, in Kosovo, nei Balcani, nella regione dei Grandi Laghi.

A dimostrazione dell'attuale ampliamento del mandato dell'Alto Commissariato a seguito del disastroso maremoto del 26 dicembre 2004, su richiesta del Segretario Generale delle Nazioni Unite, per la prima volta nella sua storia l'U.N.H.C.R. è intervenuto in favore delle vittime di una calamità naturale, mettendo a disposizione tutti gli operatori, mezzi e proprie risorse presenti nei paesi della regione colpita dallo "tsunami".

1.3. L'evoluzione del mandato dell'U.N.H.C.R.

Si parla comunemente dell'estensione del mandato dell'U.N.H.C.R. che è, al momento considerevolmente più vasto dello Statuto originario. In realtà lo Statuto non è mai stato rinegoziato o formalmente accresciuto. Sono invece state fatte le richieste all'Alto Commissariato dall'Assemblea Generale e dal Segretario Generale ai sensi dell'art.9 dello Statuto, rispetto a gruppi o problematiche particolari che hanno acquistato con il tempo una certa ripetitività e coerenza che hanno sanzionato la volontà della Comunità Internazionale che l'Alto Commissariato si occupi di questioni le quali, sebbene non incluse nello Statuto, hanno una ovvia relazione con i rifugiati o richiedono capacità ed esperienza di cui l'Organizzazione è portatrice.

Già nel 1957, ad esempio, all'Agenzia veniva chiesto di estendere i suoi buoni uffici ad un gruppo di persone di nazionalità cinese ad Hong Kong, malgrado questi non fossero rifugiati ai sensi dello Statuto.

Ancora, nel 1963, nel contesto della crisi algerina, fu chiesto all'agenzia di occuparsi di persone che rientrate in patria, non erano più rifugiati.

Questo genere di richieste, ripetute nel tempo hanno finito con l'acquistare una certa generale accettazione.

Nei decenni successivi alla sua costituzione, il problema delle popolazioni sradicate, così come le crisi umanitarie hanno assunto una dimensione globale, e l'U.N.H.C.R. si è evoluto in sintonia con i problemi, passando da agenzia specializzata di dimensioni

piccole ad organizzazione con uffici in 115 paesi, con un bilancio annuale di circa un miliardo di dollari.

Il termine “rifugiato” costituisce una definizione molto specifica che copre solo le persone fuggite dalla propria terra di origine che hanno cercato rifugio in un altro paese. Tuttavia vi sono milioni di persone in circostanze analogamente disperate ma che non rientrano dal punto di vista giuridico in tale categoria dei “rifugiati”, sempre di più l’U.N.H.C.R. ha contribuito a dare protezione ed assistenza a queste persone.

Attualmente perciò l’Alto Commissariato gestisce in maniera autonoma, cioè senza un esplicito invito da parte dell’Assemblea Generale o dell’E.C.O.S.O.C., anche le persone costrette a lasciare il proprio paese a causa di guerre o conflitti interni.

Altresì è competente a monitorare le condizioni di rimpatrio volontario nel quadro di rimpatri organizzati, ed a fornire assistenza ai rimpatriati, che tecnicamente non sono più rifugiati.

Per quanto riguarda i cosiddetti *sfollati* (*Internally Displaced Persons*, o *IDPs*), persone che hanno dovuto abbandonare le proprie case, generalmente nel corso di una guerra civile o a causa di una persecuzione, ma che sono rimaste all’interno del proprio paese in cerca di salvezza, l’Alto Commissario non ha un mandato specifico ma, fin dal 1972, è stato coinvolto in varie occasioni su richiesta della comunità internazionale, ne assiste circa 6 milioni.

Inoltre nel 1974 l’Assemblea Generale ha chiesto all’Alto Commissario di assumere in via definitiva le funzioni previste dall’art. 11 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell’apolidia.

La situazione degli apolidi, per alcuni versi simile a quella dei rifugiati, spesso però deriva da lacune giuridiche delle varie legislazioni nazionale nella concessione della cittadinanza. L’operato dell’Agenzia si espleta nella promozione e nella ratifica delle convenzioni internazionali, a riguardo, nel monitoraggio delle leggi di cittadinanza.

Attualmente quindi l’U.N.H.C.R. svolge una attività assai ampia e varia, un’assistenza globale che include, in situazioni di emergenza, sistemazioni abitative, forniture di alimenti, vestiario e medicinali, così come soluzioni di lungo periodo.

Ma oltre a questo, concorre anche all’elaborazione a livello regionale, specialmente con l’Unione Europea, ma anche in Asia, in Africa, in America Latina, di norme in materia di rifugiati e di flussi migratori allo scopo di prevenire situazioni di crisi con spostamenti massicci di popolazioni.

L’attuale tendenza dell’U.N.H.C.R., sulla spinta delle Nazioni Unite, appare infatti orientata nel senso di agire per prevenire i conflitti, concorrendo a disciplinare sul piano giuridico il problema dell’asilo e delle migrazioni.

2. Il ruolo delle Organizzazioni Non Governative

E’ la stessa Assemblea Generale che nel testo dello Statuto dell’U.N.H.C.R. fa esplicito riferimento al ruolo delle Organizzazioni non Governative, ma a parte tale menzione non c’è alcuno strumento internazionale che riguardi il loro status o le modalità del loro operato.

Nel 1993 l’Alto Commissario per i rifugiati Saragat iniziò un processo che il cui obiettivo era consociare le O.N.G. operanti per i rifugiati in tutti i continenti sotto la denominazione “Partnership in Action”. Il processo è stato concluso con un Congresso Mondiale ad Oslo nel 1994, nel corso del quale sono stati approvati anche una dichiarazione di partenariato e un dettagliato programma di azione che per la prima volta definisce i principi guida della cooperazione nelle aree di protezione internazionale, del fenomeno degli sfollati all’interno dei loro Paesi, della pianificazione

di risposte in situazioni di emergenza e dell'assistenza umanitaria alla riabilitazione e allo sviluppo. Nella maggioranza dei paesi in cui operano l'U.N.H.C.R. e le O.N.G. organizzano regolarmente riunioni che favoriscono la creazione di strutture di collaborazione e consentono ad esse di partecipare alla pianificazione delle strategie dell'Alto Commissariato.

Il ruolo che svolgono le O.N.G. non è affatto secondario a quello dell'U.N.H.C.R., anzi il più delle volte è un ruolo che esso per ragioni diplomatiche o limitatezza di risorse non può svolgere.

I gruppi indipendenti di difesa dei diritti umani, ad esempio, possono riferire all'opinione pubblica e dare alla comunità internazionale la garanzia della cessazione delle violazioni nel Paese di origine dei candidati al rimpatrio.

L'essenza profonda della protezione dei rifugiati si fonda sul concetto che è compito della comunità internazionale proteggere i loro diritti fondamentali, dato che essi hanno rotto i legami con il loro stato di origine, essa è inoltre obbligata ad assicurare che i costi della loro protezione siano opportunamente condivisi, senza badare a dove essi siano fuggiti.

Sostanzialmente il sistema di protezione internazionale funziona se funzionano i componenti singoli, cioè gli Stati, ma essi sono pienamente liberi di decidere in che modo contribuire. Il sistema perciò dipende dalle decisioni dei singoli Stati, quando si tratta dell'aiuto finanziario per i massicci sforzi umanitari richiesti.

Gli Stati dovrebbero stabilire degli accordi che assicurino un adeguato finanziamento per le operazioni ordinarie e quelle di emergenza dell'U.N.H.C.R. e delle altre agenzie ed O.N.G. che collaborano con lui, dovrebbero inoltre condividere la responsabilità dell'offerta di asilo, il rispetto dei doveri verso coloro che giungono ai confini, ma anche il sostegno ai Paesi ospiti, così per meglio realizzare una effettiva azione di prevenzione e di supporto internazionale per un trattamento sicuro e dignitoso dei rifugiati.

Ogni situazione in cui essi siano coinvolti richiede quindi la cooperazione degli Stati, delle Agenzie umanitarie, delle O.N.G. e naturalmente dei rifugiati stessi, è un interesse fondamentale di tutti quello di risolvere in collaborazione tale problema, e quando ciò non accade esso si trasforma in crisi di vasta portata.

Fra le O.N.G. ricordiamo le più importanti, per poi soffermarci più approfonditamente su alcune: Amnesty International, Association for the study of the world refugee problem (A.W.R.), Associazione Centro Astalli (Jesuit Refugee Service), Caritas, Casa dei Diritti Sociali (FOCUS), Comunità di Sant'Egidio, Consiglio Italiano per i Rifugiati (C.I.R.), Croce Rossa Internazionale (CICR), Fondazione Migrantes, Medici Senza frontiere (MSF), Servizio Sociale Internazionale.

2.1. Amnesty International

Amnesty International è un movimento internazionale indipendente da qualsiasi governo, fazione politica, interesse economico o credo religioso, possiede uno status consultivo presso le Nazioni Unite, ed ha ricevuto il premio Nobel per la Pace nel 1977, ed il premio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani nel 1978.

Opera per la promozione e la difesa, in tutto il mondo, dei diritti umani, così come stabiliti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, per raggiungere tale obiettivo, svolge un'azione di promozione dei diritti umani nel loro insieme e si oppone a specifici abusi.

All'interno del suo mandato si preoccupa di assicurare il rispetto di diritti di categorie di persone particolarmente esposte al rischio di tali violazioni, tra cui: donne, minori, obiettori di coscienza, prigionieri, e rifugiati.

In particolar modo il lavoro di Amnesty International per i rifugiati è limitato dal mandato e dalle sue risorse, ma dal momento che sostiene tutte le vittime di abusi dei

diritti umani, così fa' tutto il possibile per aiutare le persone che scappano dal rischio di subirne, nei seguenti modi:

- Può fornire informazioni precise sugli abusi dei diritti umani che vengono compiuti negli Stati da cui fuggono le persone, dimostrando così che le paure di chi cerca asilo siano giustificate;
- Vigila sul rispetto del principio di *non-refoulement*, considerato una norma di diritto internazionale vincolante per tutti gli Stati, e sul rispetto di tutti gli accordi internazionali sottoscritti in materia di rifugiati;
- Può intercedere presso gli ufficiali governativi con attività di *lobbying* per conto di persone minacciate di venire rimandate nei paesi dove rischiano di subire violazioni di diritti umani;
- Chiede ai governi di istituire procedure eque ed adeguate per l'assegnazione dello status di rifugiato, e lavora per assicurarsi che i richiedenti asilo abbiano effettivo accesso a queste procedure;
- Vigila che i richiedenti asilo non siano trattenuti e "detenuti" in un modo che contravvenga agli standard internazionali.

Amnesty International lavora in favore dei rifugiati sia chiedendo il rispetto dei loro diritti sia impegnandosi a prevenire e denunciare le violazioni dei diritti umani da loro subite, poiché solo attraverso una piena tutela dei diritti umani il problema dei rifugiati potrà trovare una soluzione definitiva.

Nel 1997 ha inoltre lanciato una campagna mondiale "*Rifugiati, i diritti umani non hanno confini*".

Alla fine del 1996, in base alle statistiche dell'U.N.H.C.R. nel mondo c'erano 35 milioni di rifugiati, presenti in tutti i continenti, fuggivano da situazioni di abusi di diritti umani, da persecuzioni individuali o generalizzate, da eventi di violenza estrema, più frequenti in concomitanza di conflitti armati. Le cause della fuga nel corso del tempo non sono cambiate profondamente, sono invece mutate le realtà politiche, la disponibilità cioè degli Stati di proteggere tale categoria, e di rispettare gli obblighi internazionali.

In questo ambito Amnesty International intendeva costruire con credibilità ed efficacia un ponte tra la protezione dei rifugiati ed i diritti umani al fine di spostare il problema dei rifugiati al di là della questione del controllo dell'immigrazione e porlo all'interno della più ampia tematica dei diritti umani.

Ecco allora la necessità di una *Campagna* che a livello internazionale presentasse la protezione dei rifugiati come una questione che riguarda i diritti umani e che rispondesse alla crisi mondiale dei rifugiati verificatasi in quegli anni.

Essa proponeva tre differenti piani di azione, legati a tre scopi principali:

1. La protezione dei diritti umani nei paesi di origine;

Dal momento che di solito le persone che cercano rifugio all'estero, e rompono i legami con il proprio paese, lo fanno a causa di persecuzione, violenze subite o mancanza di protezione. Si vogliono prevenire tali violazioni, e rendere più sicuri i paesi di origine.

2. La protezione dei diritti umani nei paesi di asilo;

Cercando protezione in un altro Stato i rifugiati raramente incontrano una "calda" accoglienza, talvolta vengono fermati al confine, arrestati e detenuti come "immigrati irregolari", sottoposti a torture nei campi profughi, o a procedure sommarie ed inique. Si vuole assicurare la possibilità di giungere in un luogo sicuro, di ricevere una effettiva protezione contro il rimpatrio forzato, e la garanzia di ottenere uno standard minimo di trattamento umano.

3. La protezione dei diritti umani a livello internazionale;

Poiché sono stati spinti a lasciare il proprio paese, essi godono di uno status eccezionale nel sistema internazionale, e meriterebbero una "attenzione internazionale", lo scopo è

in questo caso di realizzare un'azione coordinata tra Amnesty International, i singoli Stati e l'U.N.H.C.R., per garantire una analisi, un monitoraggio sulla protezione dei rifugiati, così da affrontare il problema in maniera globale.

Quando appaiono delle immagini di persone senza volto ammassate disordinatamente sui barconi o nei campi profughi, è facile dimenticare che ognuno di loro è un singolo individuo, che porta con sé una storia di oppressione, abusi, violenza, paura e fuga, è quindi facile trattarli come un frammento di massa fastidiosa, Amnesty International con la sua costante attività ci aiuta invece ricordarlo, ed a scorgere in ogni uomo, donna o bambino rifugiato il fallimento della protezione dei diritti umani in qualche luogo nel mondo.

2.2. A.W.R. (Associazione per lo studio del problema dei Rifugiati)

L'A.W.R. è un'Associazione internazionale e non governativa di carattere scientifico, sorta nel 1951 al fine di studiare le possibili soluzioni al problema dei rifugiati e dei lavoratori migranti in genere. Ad essa collaborano studiosi di diverse discipline ed operatori sociali di diversi paesi. Il presidente della Sezione Italiana è la Prof.ssa Maria Rita Saulle, docente di Diritto Internazionale presso la Facoltà di Scienze Politiche, "La Sapienza" di Roma. E' organizzata in sezioni nazionali e comitati scientifici di esperti, tra i quali avvengono scambi di informazioni e materiali, congressi annuali, seminari e tavole rotonde.

L'A.W.R. è sotto il patrocinio del principe di Nicola di Leichtenstein, ed ha una sede in Valduz. Gode inoltre dello status consultivo nei confronti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa.

In pratica promuove e coordina le ricerche scientifiche riguardanti tali categorie e cerca di contribuire, con un approccio scientifico, alla ricerca di soluzioni teoriche e pratiche al problema. I risultati poi vengono messi a disposizione dei governi interessati e degli organismi internazionali competenti in materia, ad essi infatti l'A.W.R. indirizza raccomandazioni e risoluzioni.

2.3. C.I.R. (Consiglio Italiano per i Rifugiati)

Il Consiglio Italiano per i Rifugiati Onlus è un'organizzazione umanitaria indipendente, costituitasi nel 1990 sotto il patrocinio dell'U.N.H.C.R., il quale gli ha affidato l'attuazione dei propri programmi di assistenza ai rifugiati in Italia.

L'obiettivo del Consiglio è quello di coordinare e potenziare le azioni in difesa dei diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo in Italia, per l'affermarsi di un sistema integrato ed efficiente che si sviluppi nelle diverse fasi dell'accoglienza, dell'integrazione e dell'eventuale ritorno assistito nel Paese di origine, in attuazione dei principi stabiliti dal sistema internazionale dei diritti umani e dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Esso si propone come interlocutore per lo Stato italiano e gli enti locali per la realizzazione di programmi destinati a favorire l'integrazione globale dei rifugiati nella società italiana. Si adopera inoltre per l'attuazione in Italia dei programmi dell'Unione Europea destinati alla protezione legale e sociale di rifugiati e richiedenti asilo, nella sede centrale di Roma nonché attraverso una rete di sportelli presenti su tutto il territorio nazionale, gestisce inoltre progetti sostenuti dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea per la protezione e l'assistenza a gruppi particolarmente vulnerabili di rifugiati, quali minori non accompagnati, donne e vittime di tortura.

Un'intensa attività di *lobbying* è svolta nei confronti del Parlamento e del Governo per l'approvazione di una legge quadro in materia di diritto di asilo, ancora assente in Italia, in grave ritardo rispetto agli altri paesi europei, ma anche per lo sviluppo ed il rispetto degli standard europei ed internazionali.

Al fine di perseguire i suoi obiettivi, il C.I.R. è impegnato in attività di sensibilizzazione ed informazione tesa a promuovere tra gli italiani una migliore comprensione della condizione del rifugiato, dando vita ad iniziative sociali, culturali, campagne di comunicazione a favore dei perseguitati giunti nel nostro paese. Una costante attività di formazione attraverso corsi e seminari, convegni, pubblicazioni rivolti ai vari livelli della società civile consente una ampia ed accurata diffusione di informazioni sul tema dei rifugiati.

La principale fonte di finanziamento è costituita da progetti specifici, a durata limitata promossi dall'Unione Europea, spesso in cofinanziamento con i vari Ministeri italiani. Il restante 20% deriva invece dai finanziamenti privati, convenzioni con enti locali e quote associative.

Nel corso di quindici anni di attività ed impegno nella difesa dei diritti alla protezione di chi è costretto a fuggire dal proprio paese, il C.I.R. ha assistito oltre 50 mila persone tra rifugiati, profughi e richiedenti asilo, offrendo loro una possibilità concreta di ricostruirsi una nuova vita.

Ma esaminiamo più specificatamente l'attività di **assistenza** del C.I.R., essa consiste infatti in:

- Un orientamento legale e sociale: diritti, doveri, procedure, una offerta di assistenza diretta ai richiedenti asilo, progetti di ricerca sui flussi migratori (ODISSEUS 1998-1999) e di studio sull'applicazione delle Convenzione e norme in materia di rifugiati (ODISSEA 1999-2000).
- Una accoglienza alle frontiere, ai varchi, punti cioè nevralgici per l'ingresso nel nostro paese, così come in altre parti del territorio nazionale, il C.I.R. svolge una azione diretta di intervento durante gli arrivi di rifugiati in concertazione con le Forze di Polizia.
- Una consulenza legale per i ricorsi delle domande di asilo presentate.
- Una assistenza sociale, per facilitare l'accesso ai diritti sociali ai rifugiati, divulga tutte le informazioni utili e necessarie per la permanenza nel nostro territorio riguardo al: sistema pensionistico, ai dati anagrafici, alla cittadinanza, allo studio, al lavoro, al sistema sanitario.
- Una promozione e uno studio dell'integrazione dei rifugiati in Europa ed in Italia, con specifici progetti cofinanziati dall'Unione Europea (per esempio il POLIS ASYL il network europeo sull'accoglienza e sull'integrazione dei richiedenti asili e rifugiati promosso in cooperazione con l'ECRE e con l'ANCI nel 2001-2002, oppure il SUCRE uno studio sull'integrazione sociale di esuli e rifugiati nell'area mediterranea del 2000-2001).
- Una attenzione particolare ai gruppi vulnerabili, quali donne, bambini, vittime di tortura, il C.I.R. realizza dei progetti con attività di assistenza medica, sanitaria e psicologica per la complessità e specificità di problematiche di tali gruppi (per esempio il progetto MALINKA del 2002 di sostegno alle donne richiedenti asilo e rifugiate che hanno subito violenza come forma di persecuzione legata al genere).

Grazie alla sua costante attività di informazione e di comunicazione il C.I.R., con lo scopo di sensibilizzare l'attenzione dell'opinione pubblica in materia, offre la possibilità di parola ai rifugiati troppo spesso dimenticati ed emarginati. Per questo raccontare le loro storie ci fa' ricordare che ognuno di essi è un individuo, con il suo bagaglio di affetti, legami, ricordi, speranze, è importante anche solo saper ascoltare.

Storia di Ako

Rifugiato iracheno di etnia curda

“Ho deciso di scappare una sera di agosto del 1997. La bomba che mi avevano piazzato fuori casa non ha ucciso nessuno, ma restando avrei esposto tutti ad un grande pericolo. Scappavo, ma anche in quel momento pensavo che sarei ritornato, che non sarebbe stato per sempre. Non ero solo ,in dodici quella notte decidemmo di cercare altrove una possibilità di vita, e la sola via di uscita era la fuga.

Dall'Iran passai in Turchia, ogni passaggio significava soldi da versare a qualcuno che fa' finta di non vederti o che ti offre un trasporto illegale per condurti generalmente dove tu non vuoi o non sai. Dovevamo arrivare ad Istanbul, ci lasciarono al confine con l'Iran. Poi con altri mezzi e soldi riuscimmo ad arrivare in Turchia, ma eravamo pronti a pagare di nuovo pur di raggiungere al più presto la Germania o l'Olanda.

Questa volta il mezzo di trasporto fu un camion pieno di scatole di giocattoli, eravamo in otto nascosti sotto un tetto di cartone, vi rimanemmo sette giorni senza parlare né fumare.

All'alba dell'ottavo giorno, senza saperlo né volerlo, ci siamo ritrovati in una cittadina a un'ora da Roma, era l'inizio di ottobre e eravamo in Italia. Non mi sono rassegnato, volevo andare in Germania e feci di tutto per arrivarci. Ci sono stato dieci mesi, ma preferisco non parlarne.

Nell'estate del 1998 sono arrivato a Fiumicino, per la seconda volta in Italia, era un giorno di sole. Tanti italiani erano diretti ad Istanbul, in Medioriente, sognavano il mare di quelle coste ed i profumi di quella terra che io avevo lasciato ormai da un anno.

Mi guardai intorno alla ricerca di un posto di Polizia, chiesi subito asilo politico.

Ero disperato perché avevo terminato i soldi, chiesi consiglio ad alcuni curdi che avevo incontrato in giro per la città e mi indirizzarono ad una mensa per stranieri, al centro di Roma.

Fui fortunato perché riuscii a trovare un posto in un dormitorio nella periferia nord della città, e quando mi si presentò l'occasione di seguire un corso per pizzaioli fui uno dei primi a partecipare.

Oggi io che porto il nome di una delle montagne del mio paese, lavoro in una pizzeria, il mio cuoco maestro, un napoletano doc, mi ha promosso da aiuto-pizzaiolo a pizzaiolo di prima categoria, dice che faccio notevoli progressi.

La mia casa, un bilocale per due-tre persone, è un po' particolare, è un casa dove abitano uomini in fuga, vivo insieme a due ragazzi curdi, a nessuno piace parlare del passato, preferiamo dimenticare, preferiamo parlare del futuro, perché tanta è la voglia di rimetterci in gioco.

Spesso ospitiamo dei rifugiati di passaggio, ci stringiamo e dormiamo assieme, non c'è bisogno di chiedere, la migliore accoglienza è un letto caldo ed un buon pasto.

Per riscoprirci persone a volte basta un sorriso ed una mano tesa.

Quando poi il dolore dell'assenza o la paura per la vita di mia madre, delle mie sorelle, dei miei nipoti si fa troppo forte, allora telefono a casa, cioè programmo la telefonata investendo parte del mio stipendio.

Quando ascolto dall'altro capo del telefono le voci familiari, che in ogni istante mi fanno compagnia, è come se la ferita si rimarginasse, come se il dolore fosse colmo”.⁽¹⁾

3. Altre forme di tutela internazionale

3.1. La Protezione temporanea

La protezione temporanea o asilo temporaneo, come risposta pragmatica alle emergenze umanitarie, fino al momento in cui i rifugiati considereranno sicuro il rimpatrio volontario, si è sviluppato inizialmente nei paesi del Terzo Mondo, alcuni dei quali come il Pakistan, il Kenya ed il Malawi rischiavano di soccombere sotto il peso di una numerosa popolazione di rifugiati, con conseguenti difficoltà di garantire la loro integrazione.

⁽¹⁾ Testo tratto da “Un passo più in là” Storie di rifugiati, Autori vari, pubblicazione a cura dell'Associazione Centro Astalli, Roma, e dal CIR NOTIZIE n.10 Anno XIII, ottobre 2004.

I Governi Occidentali, a partire dagli anni '90 trovatisi anch'essi sotto la pressione di masse crescenti di profughi e rifugiati provenienti da paesi in preda a conflitti, violenze e disordini, al fine di garantire un minimo di assistenza e protezione internazionale nell'immediato, e non appena possibile, un aiuto al rimpatrio e al reinsediamento nelle rispettive comunità, hanno intrapreso poco a poco la stessa via.

In Europa "status B o C", "permesso di soggiorno straordinario" o "status umanitario", negli Stati Uniti "temporary protected status" ovvero "status protetto temporaneo". Di portata inferiore allo "status di rifugiato", queste denominazioni alternative, quali figurano nelle legislazioni nazionali di vari paesi, consentono ai richiedenti asilo, che non rispondano ai requisiti previsti per il riconoscimento di tale status, di soggiornare nel paese a discrezione delle autorità finché non sia giudicato possibile un rimpatrio, in condizioni di sicurezza. Comunque il contenuto e l'attuazione pratica dell'asilo temporaneo previsto da dette legislazioni variano notevolmente da un paese all'altro, ed è questa difformità che suscita le perplessità dell'U.N.H.C.R.

La protezione temporanea, il cui significato non è univoco, può rappresentare uno strumento utile nell'affrontare situazioni di esodo di massa, mentre vengono ricercate soluzioni durevoli, a condizione che sia gestita nel rispetto del principio del *non-refoulement* e degli altri diritti umani fondamentali dei rifugiati.

Nella fattispecie pratica tale protezione fu applicata, a seguito di pressioni esercitate dall'U.N.H.C.R., a coloro che fuggivano dalla guerra scoppiata in ex-Yugoslavia nel 1991 in alternativa all'accesso alla procedura per la concessione individuale dell'asilo. Gli Stati europei hanno reagito chiudendo le frontiere e imponendo dei visti di ingresso non contemplati in precedenza, poiché sostenevano di non essere in grado di affrontare e gestire un afflusso così massiccio di persone.

Con il Trattato di Amsterdam la materia della protezione temporanea è stata, come generalmente si dice, "comunitarizzata".

In altre parole, detta materia è passata dalla mera cooperazione intergovernativa alle competenze della Comunità, ossia al cosiddetto "primo pilastro", il Consiglio dell'Unione potrà ora adottare direttive, regolamenti e decisioni cioè atti che oltre ad essere vincolanti sono provvisti di effetto diretto.

La direttiva è lo strumento più idoneo per procedere all'armonizzazione delle varie legislazioni degli Stati Membri, ora considerato che la protezione temporanea è generalmente regolata da normative interne dei singoli Stati Membri, si sono registrate nella prassi, soprattutto con riferimento alla protezione dei profughi della ex-Yugoslavia, forti discrasie tra i suddetti Paesi riguardo al riconoscimento di taluni diritti come ad esempio quello al lavoro o al ricongiungimento familiare; l'adozione di una direttiva in proposito consentirebbe di eliminare questi inconvenienti e dunque creare uno status uniforme per tali persone.

L'analisi di tale direttiva verrà affrontata più avanti, direttiva approvata dal Parlamento Europeo nel 2001, relativa alla questione delle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio, degli sforzi tra gli Stati Membri che ricevono rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Ulteriore novità introdotta dal Trattato di Amsterdam è la competenza della Corte di Lussemburgo, a certe condizioni, a vegliare sugli atti adottati nel Titolo IV del Trattato della Unione Europea e dunque anche in tema di protezione temporanea.

Infine, sempre secondo l'opinione del Parlamento Europeo, lo status di rifugiato non può essere negato ad una persona che abbia beneficiato della protezione temporanea, ma ci sono due, per così dire, binari che non sono in collisione ma che si possono percorrere parallelamente, uno per la Convenzione di Ginevra del 1951, ed un altro per

la protezione temporanea, di modo tale da essere complementari, per dare la possibilità a chi ottiene tale protezione a continuare a domandare ed ottenere anche lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra che peraltro vige a livello mondiale.

3.2. Il Rimpatrio volontario

Il rimpatrio volontario dei rifugiati, una volta che nel paese di origine siano radicalmente e stabilmente mutate le condizioni e le circostanze che ne abbiano determinato la partenza o il mancato ritorno, costituisce dal punto di vista della comunità internazionale e dell'U.N.H.C.R. la migliore delle soluzioni durevoli al problema dei rifugiati – le altre sono l'integrazione nel paese d'asilo ed il reinsediamento in un paese terzo.

In un'epoca in cui gli Stati sono sempre meno propensi ad ospitare numeri elevati di rifugiati esiste, tuttavia, la tentazione di rimpatriare i rifugiati senza che vi siano garanzie di sicurezza adeguate.

Quando il rimpatrio volontario rappresenta una soluzione percorribile, occorre dunque che siano rispettate alcune regole essenziali. Deve essere rispettato innanzitutto il principio del *non-refoulement*, ogni progetto deve basarsi su valutazioni serie dei rischi che il rifugiato potrebbe correre dopo il ritorno a casa, dovranno esservi degli elementi convincenti a sostegno della natura profonda e durevole del cambiamento intervenuto nel suo paese di origine.

Si parla di rimpatrio volontario, quindi dipende esclusivamente dalla volontà del rifugiato che acquisisce la convinzione che effettivamente sono venute meno le cause che a suo tempo lo spinsero a scegliere la via dell'esilio.

Il rientro, come abbiamo detto, deve essere anche accompagnato da tutte le possibili garanzie di rientro in piena dignità e sicurezza, sia per quelli di tipo individuale sia per quelli di tipo collettivo.

A tale scopo vengono istituite delle "Commissioni Tripartite", composte da rappresentanti del Paese di asilo, del Paese di origine e dell'U.N.H.C.R.

Il rimpatrio è dunque un'operazione che deve essere eseguita con la massima attenzione e la volontà dell'interessato deve essere anche verificata: a tal fine il rifugiato è tenuto a firmare una dichiarazione di volontarietà, dichiarazione allegata ad un apposito formulario dell'U.N.H.C.R., nei casi dei rimpatri di massa, firma il capofamiglia a nome di tutti i componenti.

L'aiuto dell'U.N.H.C.R. al rimpatrio volontario comprende di regola: trasporto dei rifugiati ai punti di partenza; trasferimento ai punti di arrivo nel Paese d'origine e spesso anche alle località di origine; aiuti finanziari o in natura per affrontare i primi tempi del reinsediamento nel loro Paese. Nello svolgimento delle operazioni e delle pratiche di rimpatrio, l'U.N.H.C.R. si avvale della collaborazione dell'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (OIM) che in genere si occupa degli aspetti strettamente amministrativi e logistici, così come dell'attività delle Organizzazioni Non Governative.

A titolo esemplificativo è importante citare un progetto del C.I.R. volto al potenziamento di tale tipo di rimpatrio.

Il progetto "*Increasing Refugee Participation in the Field of Voluntary Return*" (*Potenziare la partecipazione dei rifugiati nel campo del rimpatrio volontario*), coordinato dal Consiglio Europeo per i Rifugiati ed Esuli (ECRE), è realizzato con il Fondo Europeo per i Rifugiati (FER) insieme ad organizzazioni che operano in 5 Stati Membri dell'Unione Europea, tra cui il Consiglio Italiano per i Rifugiati in Italia.

L'obiettivo del progetto, iniziato nel dicembre 2003, è di potenziare il coinvolgimento dei rifugiati e delle loro comunità nel campo del rimpatrio volontario attraverso seminari informativi e consultivi sulle politiche e sulle prassi relative al rimpatrio. Si dà

nel corso di questi incontri la possibilità ai rifugiati di esprimere le loro opinioni sulle buone pratiche al fine di sviluppare metodologie e strumenti che consentano ai rifugiati di ritornare nella loro terra di origine, in condizioni di effettiva sicurezza e dignità. Il C.I.R., insieme agli altri partner, vuole potenziare la “capacity building” delle comunità dei rifugiati affinché queste abbiano un ruolo attivo nel dibattito italiano ed europeo sull’asilo e sulle questioni riguardanti non solo il rimpatrio, ma anche la loro protezione, accoglienza, integrazione e i diritti inerenti il loro status nel paese di asilo. Il C.I.R. sta attuando questo progetto con i rifugiati ed i rappresentanti delle comunità di Somalia, Eritrea ed Etiopia, presenti nelle città in cui tali comunità sono più numerose.

CAPITOLO III

LA NORMATIVA DELLA COMUNITA’ EUROPEA IN TEMA DI ASILO

1. L’evoluzione della Comunità Europea dal Trattato di Roma al Trattato di Maastricht

Le dimensioni raggiunte in Europa nel periodo successivo alla II Guerra Mondiale dal fenomeno dei richiedenti asilo, impose un ripensamento delle politiche e delle strategie fino ad allora attuate dai diversi governi nazionali. L’Europa, tradizionalmente terra di asilo, non poteva infatti ridursi ad adottare politiche protezionistiche che si traducevano puramente in una chiusura delle frontiere, anche se come vedremo ciò succederà, negli anni ’70-’80, quando l’istituto dell’asilo entrerà in crisi, ed il fenomeno dei rifugiati diverrà un fatto non solo “europeo” ma coinvolgerà più continenti.

L’Europa, non vada dimenticato, deve molto ai rifugiati, alcuni paesi europei si sono sviluppati proprio a seguito di massicci afflussi di profughi e grazie a questi; nella quasi totalità dei casi si trattava di individui di lingua, cultura e religioni diverse da quelle del paese ospitante.

Pertanto, se è vero che il fenomeno dei rifugiati in Europa, oggi non riguarda soltanto profughi continentali, bensì individui provenienti da diversi continenti, sembra pretestuoso voler addurre la motivazione della “diversità” a sola giustificazione del rifiuto, ed antistorico voler ignorare secoli di tradizione.

Prima di analizzare la normativa comunitaria è bene porsi un quesito: La Comunità Europea ha competenza a regolare la materia dei rifugiati?

La risposta a tale quesito può ricavarsi, sia pure indirettamente, dal contenuto della Carta delle Nazioni Unite: in particolare da quella parte di essa che concerne la conclusione di accordi regionali e la distribuzione di competenze tra le organizzazioni regionali e l’O.N.U. Ora proprio questa parte consente di parlare di un rapporto di sussidiarietà tra le Nazioni Unite e le Organizzazioni regionali, nel senso che queste sono competenti a perseguire le finalità della Carta dell’O.N.U. e ad esse delegate sulla base del capitolo VIII della stessa e le Nazioni Unite possono riassumere le proprie competenze ove le Organizzazioni regionali falliscano nel conseguire i risultati indicati dalle Nazioni Unite o, comunque, ove il fenomeno abbia un impatto mondiale.

Entriamo ora a livello della Comunità Europea; il problema dei rifugiati, dunque, non fu affrontato all’epoca della conclusione del Trattato di Roma⁽¹⁾ per due ordini di motivi:

⁽¹⁾ In realtà esso ne comprendeva tre al suo interno: il *Trattato della Comunità Economica Europea (C.E.E)*, il *Trattato della Comunità Europea dell’Energia Atomica (C.E.A.o EURATOM)*, ed il *Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (C.E.C.A)*, quest’ultimo stipulato a

nel 1957 i Sei non erano particolarmente coinvolti in questo settore, in quanto nell'Europa comunitaria vi era un numero relativamente esiguo di rifugiati. Inoltre la scelta puramente economica, che contrassegnò gli albori della Comunità, determinò la necessità di escludere dall'ambito comunitario la trattazione di questioni di carattere umanitario nelle quali rientra certamente quella della tutela dei rifugiati.

Uno dei quattro capisaldi, delle quattro libertà fondamentali del Trattato di Roma, Istitutivo delle C.E.E. è la *libertà di circolazione delle persone*, libertà che avrebbero dovute essere realizzate nel periodo transitorio.

Il principio della libertà di circolazione nel contesto comunitario si applica soltanto ai cittadini degli Stati membri, gli allora Sei, non vi era alcuna disciplina esplicita per gli stranieri.

Ma fin dall'inizio, quando venne concepito il disegno della Comunità Europea, attraverso la scelta dell'Unione doganale, l'unicità del territorio economico comportava inevitabilmente un trasferimento delle frontiere da quelle interne, tra i membri della Comunità, a quelle esterne della Comunità stessa, cioè nei confronti dei cosiddetti Paesi Terzi.

Quindi così come a livello economico il Trattato prefigura una tariffa doganale comune, una politica commerciale comune, un'abolizione di frontiere interne con riferimento alla libera circolazione delle merci, analogamente è necessario che ciò si realizzi con riferimento alle persone.

Per diverso tempo, anche a causa dei limiti ristretti in cui agiva la Comunità e nonostante gli strumenti più incisivi impiegati a fini della regolamentazione delle attività, poco o nulla fu fatto riguardo alla disciplina dell'asilo, più efficaci apparvero invece le iniziative promosse in sede di unioni internazionali europee, tra le quali soprattutto il Consiglio d'Europa, l'organizzazione regionale tra gli Stati europei retti a sistema democratico nel senso tradizionale, costituita in base allo Statuto firmato a Londra il 5-5-1949 ed avente la sua sede a Strasburgo.

Tale organizzazione regionale, sin dai suoi albori, si è occupata della tutela dei diritti umani, questi erano affermati in quanto afferenti alla persona umana senza alcuna discriminazione e distinzione, e solo successivamente ha dimostrato interesse per la protezione ed il trattamento dei rifugiati stipulando al riguardo diversi accordi tra i suoi Stati membri, tra i più importanti spicca la Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

1.1. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950 (CEDU)

Tale Convenzione è stata stipulata il 4-10-1950 a Roma, e ratificata da tutti gli Stati membri della Comunità⁽²⁾ che pertanto sono tenuti ad osservarla anche a prescindere dagli espressi richiami ad essa contenuti negli atti comunitari.

Fu redatta quasi contemporaneamente alla Convenzione di Ginevra sullo Status dei rifugiati, proprio nel momento in cui la polarizzazione delle relazioni internazionali tipiche della Guerra Fredda andava consolidandosi e l'onda delle migrazioni forzate di metà secolo aumentava.

La CEDU era stata infatti disegnata in modo da vedere espressamente il riconoscimento su base regionale della maggior parte dei diritti sanciti nella Dichiarazione Universale

Parigi il 18-04-1951, ora non più in vigore, gli altri strumenti invece vennero solennemente firmati a Roma il 25-03-1957, e dopo la ratifica entrarono in vigore il 1°-01-1958, dai sei Stati Fondatori: Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi, Lussemburgo, Italia. Le tre Comunità costituiscono la base di un sistema unico, il cui centro era rappresentato dalla CEE con due appendici collaterali, la CECA e l'EURATOM, e per praticità ci riferiremo ad essa con il termine, perfettamente legittimo di **Comunità Europea** come del resto già prevede il Trattato di Maastricht.

⁽²⁾ Per l'elenco degli Stati firmatari e delle recenti ratifiche della CEDU vedi SEZIONE ALLEGATI.

dei Diritti dell'Uomo, e fornire meccanismi internazionali per monitorarne l'applicazione, tuttavia non contiene alcun dispositivo che rispecchiasse l'art.14 della stessa a garanzia del diritto di cercare ed ottenere asilo dalla persecuzione. Così come non contiene alcuna disposizione specifica relativa all'asilo, ma la corposa giurisprudenza che si è andata formando negli anni successivi alla sua stipulazione ha stabilito dei parametri per la tutela dei diritti dei rifugiati in Europa, ed una normativa ora cogente per i Paesi firmatari.

Esaminiamo ora nel dettaglio gli articoli più rilevanti.

L'Articolo 1 stabilisce l'applicabilità o meno della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo alle situazioni relative all'asilo:

“Le Alte Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo I della presente Convenzione”. Vi è quindi un limite territoriale alla sua applicabilità.

L'Articolo 3 esprime un divieto assoluto che non ammette alcuna giustificazione o limitazione, né deroga in base al seguente Art.15 della stessa, neppure in caso di guerra o in caso di altro pericolo che minacci la nazione: *“Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti”*.

A partire dal 1960 la Commissione e la Corte Europea dei diritti dell'uomo hanno regolarmente esaminato se l'extradizione e l'espulsione o la deportazione di un individuo in un paese dove questi potrebbe essere soggetto ai trattamenti suddetti fossero contrarie alle disposizioni dell'Art.3.

Poco tempo dopo la sentenza nel caso *Soering v. the United Kingdom* (caso che riguardava non l'asilo ma l'extradizione 7-07-1989 serie A n.161), la Corte esaminò il primo caso relativo ad un richiedente asilo respinto, il caso *Cruz Varas v. Sweden*, (20-03-1991 serie A n.201), ed in seguito a questo stabilì che il principio enunciato nella sentenza *Soering* doveva essere applicato sia alle decisioni di espulsione sia a quelle di estradizione, principio poi riaffermato nella nota sentenza del caso *Vilvarajah v. the United Kingdom*, (30-10-1991 serie A n.215).

L'ampiezza della tutela garantita dall'Art.3 della Convenzione, tale da rendere illegittimo ogni provvedimento che esponga un soggetto anche solo a rischi di trattamenti inumani o degradanti, è quindi fuori discussione e la Corte, in deroga ai principi generali, ha precisato di essere competente a pronunciarsi su violazioni meramente potenziali della norma indicata, ricollegabili all'eventuale esecuzione del provvedimento che si impugna.

In pratica né la Convenzione né i suoi successivi Protocolli consacrano e garantiscono il diritto di asilo politico, ma si prevede, in base ai presupposti dell'Art.3., il diritto di essere protetti dal *refoulement* ai sensi dell'Art. 33 della Convenzione di Ginevra.

Spesso infatti si può cadere in confusione confrontando questi due differenti articoli, poiché simili ma vi sono differenze; ai fini dell'Art.3 è sufficiente stabilire se il pericolo corso dagli interessati sia o meno reale, restando del tutto irrilevante l'indagine circa l'estensione di tale pericolo ad altri soggetti, e la ragione di detto pericolo, se sia cioè motivata da persecuzione, è estranea quindi alla protezione espressa dalla CEDU, il timore di persecuzione individuale, presente invece nell'Art.33.

Diversa è anche la protezione dall'espulsione, il principio del *non-refoulement* consiste nel solo divieto a respingere il rifugiato verso i confini del suo Paese di origine, ovvero da quello nel quale teme di essere perseguitato, dall'interpretazione invece data dalla Corte dell'Art.3 si evince che si impedisce non solo l'invio dello straniero nel Paese ove possa essere sottoposto a pene e trattamenti inumani, ma anche verso qualsiasi altro Paese dal quale questi possa essere successivamente respinto verso quello di origine.

Altra differenza riguarda i soggetti destinatari delle due norme: l'Art.33 trova applicazione nei confronti dei soli rifugiati, come definiti dalla Convenzione di Ginevra, l'Art.3 della CEDU invece nei confronti di ogni soggetto che, indipendentemente da ogni altra circostanza, possa correre il rischio di subire torture, pene o trattamenti inumani o degradanti. Infine nessuna limitazione "soggettiva" dei destinatari è prevista in tale norma, anzi è espressamente esclusa dalla Corte, che garantisce invece l'estensione pacifica della protezione di tale Art.3 anche agli individui condannati per reati comuni.

L'Articolo 5 riguarda la detenzione degli individui e stabilisce che:

"Ogni persona ha diritto alla libertà ed alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge..."

1.f. se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare irregolarmente nel territorio, o di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione..."

Queste cioè sono le sole giustificazioni permesse per la detenzione di una persona, ma non è del tutto chiaro se una persona che abbia presentato una richiesta di asilo stia di fatto tentando una entrata non autorizzata.

L'Articolo 6 prevede il diritto ad un equo processo in materia penale, ma le decisioni della Corte adottate a partire dagli anni '80 chiariscono che tale Articolo non si applica ai casi di espulsione, ed al processo di determinazione dell'asilo nel paese ospite, ciò perché essi attengono al diritto pubblico, come atti di pubblica autorità, e non al diritto civile.

L'Articolo 8 enuncia il diritto al rispetto della vita dell'integrità fisica e morale, ed ha un duplice rilievo nel contesto dell'asilo e dell'espulsione o esclusione. Tale Articolo ha una portata illimitata e ogni sua violazione è ingiustificabile, è inderogabile, cioè vincolante anche in tempo di guerra o stato di emergenza.

Ai sensi di tale Articolo, gli organi della CEDU devono dapprima determinare se vi sia stata una interferenza con il diritto alla vita familiare e privata, e poi determinare se tale interferenza si giustifichi sotto l'Art.8. Infine esso regola anche lo status, in relazione al diritto ai documenti di residenza, al welfare, all'impiego, e all'assistenza sanitaria, di coloro che non possono essere espulsi.

L'Articolo 13 prevede il diritto all'appello o alla revisione, stabilisce che:

"Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti dalla presente Convenzione sono state violati ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persona agenti nell'esercizio delle loro funzioni".

E' una disposizione che prevede quindi un ricorso secondo il diritto interno solo nel caso di reclami che possono essere considerati sostenibili ai sensi della CEDU.

Gli Articoli 34 e 35 prevedono il diritto di appello individuale, uno strumento innovativo ed importante che permette la salvaguardia di numerose categorie di persone, primi fra tutti, i rifugiati.

Il diritto ad appellarsi alla Corte Europea stabilito dalla Convenzione è uno strumento giudiziario di salvaguardia contro i tentativi degli Stati di ridurre la protezione offerta dal diritto internazionale ai rifugiati e richiedenti asilo, anche se la Corte stessa ha più volte indicato nei governi le autorità più competenti ed appropriate per valutare il rischio a cui un determinato individuo potrebbe essere esposto.

L'attività normativa del Consiglio d'Europa in tale materia non doveva però arrestarsi con la firma della Convenzione, giacché fin dall'anno successivo un continuo processo evolutivo ha condotto all'elaborazione di 12 Protocolli aggiuntivi e di Accordi Europei. Rilevanti per la materia in esame sono il Protocollo n. IV ed il Protocollo n. VII.

Il Protocollo n. IV (firmato a Strasburgo il 16-09-1963 ed entrato in vigore il 2-05-1968) stabilisce, tra le varie disposizioni, che nessuno può essere espulso, a seguito di misura individuale o collettiva, dal territorio dello Stato di cui è cittadino e non può essere privato del diritto di entrare in tale Stato (art.3), vieta inoltre le espulsioni collettive di stranieri (art.4).

Il Protocollo n. VII (firmato a Strasburgo il 22-09-1984 ed entrato in vigore il 1°-01-1988) aggiunge ulteriori diritti: garanzie giurisdizionali per gli stranieri oggetto di un provvedimento di espulsione (art.1); il diritto ad un secondo grado di giudizio per ogni procedimento penale (art.2); il diritto ad un indennizzo per le persone condannate a seguito di un errore giudiziario (art.3); il diritto di non essere giudicato o punito due volte (art.4).

E' infine opportuno menzionare gli accordi promossi dallo stesso Consiglio d'Europa in materia, che favoriscono la mobilità dei rifugiati nell'ambito degli Stati membri: l'*Accordo Europeo sull'abolizione dei visti ai rifugiati*, adottato a Strasburgo il 20-04-1950, prevede, ferme restando le regole ordinarie in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, e garantisce la possibilità per i rifugiati regolarmente residenti in uno dei Paesi contraenti⁽³⁾, se muniti di valido documento di viaggio, di entrare nel territorio di un altro Stato contraente in esenzione dell'obbligo del visto, purché all'ingresso non faccia seguito un soggiorno superiore ai tre mesi e per motivi che non siano connessi all'esercizio dell'attività lucrativa.

Con l'*Accordo Europeo sul trasferimento delle responsabilità verso i rifugiati* del 16-10-1980, gli Stati del Consiglio d'Europa hanno voluto superare quelle difficoltà nelle quali viene trovarsi a un rifugiato che voglia trasferirsi da uno Stato c.d. di primo asilo ad un altro e facilitare il rilascio dei necessari documenti di viaggio. Questo accordo stabilisce che tale responsabilità sia trasferita con il decorso di un periodo di due anni di soggiorno effettivo e continuativo in uno Stato diverso da quello che ha emesso il documento di viaggio, deve inoltre esservi il consenso delle autorità dello Stato di primo rifugio. Inoltre l'accordo specifica quali le condizioni, ed entro quali termini il cambiamento di residenza di un rifugiato comporti il trasferimento di competenze.

Tali Accordi rappresentano un grosso progresso in questo campo ed anche una eventuale soluzione al problema dei "*rifugiati in orbita*".

Fenomeno questo prettamente europeo che ancora non riesce a trovare una soluzione definitiva, consiste in individui che, dopo aver ottenuto l'asilo temporaneo, vengono rinviati da un aeroporto all'altro senza ottenere l'ammissione nel territorio di un Paese, o senza che alcun Paese si dichiari competente ad istruirne la domanda di asilo.

Non sono pochi i casi in cui inoltre il Paese che ha concesso l'asilo temporaneo al richiedente, neghi allo stesso il reingresso ove questi sia stato rifiutato da un secondo Stato, nessuno dei due viola il principio del *non-refoulement* ma origina una situazione definita di "*refoulement accidentale*" dal Comitato Esecutivo dei Programmi delle N.U.

1.2. Dagli anni '60-'70 all'Atto Unico Europeo del 1986

Sono degli anni caratterizzanti per la Comunità Europea, si cominciano a riunire quelli che poi si chiameranno i Vertici Europei e si comincia a parlare di cooperazione politica, perché disciplinare l'ingresso di persone provenienti da Paesi Terzi non è un problema meramente tecnico, quale può essere quello di applicare una tariffa o non applicare una misura doganale o una restrizione quantitativa delle merci, ma è qualcosa

⁽³⁾ Cipro, Danimarca, Finlandia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Liechtenstein, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia, Svizzera.

che riguarda la politica estera dello Stato nei confronti dei paesi Terzi, quindi si presuppone una consultazione ed una concertazione tra Stati membri. Nasce così la prima forma embrionale di collaborazione tra autorità di polizia che è nota con il nome di <<Gruppo Trevi>>.

Sorge a Roma nel 1975 tra Stati membri della C.E. e successivamente si estende anche al di fuori della Comunità (Stati Uniti, Canada, Svizzera, Marocco), a sottolineare il fatto che l'obiettivo principale non è solo la circolazione delle persone, ma anche in riferimento al problema della criminalità organizzata e del traffico di stupefacenti. Ad una fase iniziale di collaborazione il Gruppo Trevi ha portato avanti il suo lavoro con ripetute riunioni a diversi livelli.

Nel frattempo si svolgeva a Ginevra il fallimento della Conferenza delle N.U. sull'asilo territoriale nel 1977, che aveva così indotto i partecipanti europei a considerare la necessità di porre in esame uno strumento a livello regionale. Fu istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa il CAHAR (Comitato ad hoc di esperti per lo studio degli aspetti giuridici dell'asilo territoriale dei rifugiati e degli apolidi) con il compito di elaborare una Dichiarazione e una Convenzione sull'asilo territoriale.

La *Dichiarazione sull'asilo territoriale*, preparata dal CAHAR, fu adottata il 18-11-1977 dal Comitato dei Ministri, invece per quanto riguarda la Convenzione il clima della fine degli anni '70 era particolarmente sfavorevole a qualsiasi iniziativa in favore dei rifugiati, e non fu possibile raggiungere ad un accordo vincolante in materia per gli Stati. In questa fase infatti la cooperazione, anche a livello regionale degli Stati, si era molto rarefatta, il fenomeno dei "rifugiati in orbita" era in aumento, ed allo spirito di collaborazione, si era opposto uno spiccato individualismo, ed alla prassi liberale si era sostituita quella restrittiva.

In realtà l'istituto dell'asilo era entrato in crisi in Europa quando i paesi industrializzati constatarono che i 2/3 dei richiedenti asilo era di origine non europea ed il numero aveva ricevuto incrementi notevoli, posero in essere delle politiche restrittive nella concessione dell'asilo.

Inoltre contribuirono anche la situazione di stallo economico e di crescente disoccupazione, insieme alla mancanza di considerazioni di carattere ideologico nei confronti di coloro che erano estranei alla cultura europea.

La reazione dei Paesi europei a questi arrivi quasi indesiderati fu quella di "chiudere le porte" con l'adozione di politiche restrittive, unilaterali o concertate, che consistevano soprattutto in misure preventive atte a scoraggiare o ad impedire l'arrivo dei richiedenti asilo, ne ricordiamo alcune: l'introduzione di visti di controllo sui passaporti, l'imposizione di sanzioni alle compagnie aeree o marittime che trasportino persone in cerca di asilo, o passeggeri non muniti di documenti validi, stretti criteri di ammissione nel territorio.

Tali misure suscitarono la protesta dell'Alto Commissariato delle N.U. e delle organizzazioni umanitarie, così come delle O.N.G. aventi status consultivo presso il Consiglio d'Europa, le quali organizzarono diversi cicli di seminari, per fare nuove proposte, studiare nuovi sviluppi e reagire alle tendenze nazionali.

In occasione della pubblicazione del Libro Bianco sul "complemento del mercato interno" nel 1985⁽⁴⁾ la Commissione riconobbe una grande importanza al problema, considerato di attualità, annunciando che nel 1988 avrebbe proposto una direttiva per coordinare le disposizioni che disciplinano il diritto di asilo e lo status di rifugiato. Tale documento esprimeva infatti il programma attraverso il quale la Commissione proponeva ai governi una serie di misure che dovevano essere adottate per realizzare gli

⁽⁴⁾ Doc. Comm. (85) 310 finale del 14-06-1985, e Allegato I pag.11, e Bollettino CE n.6.

obiettivi espressi dal Trattato di Roma del 1957, occorre infatti mettere a fuoco un nuovo impegno degli Stati per la realizzazione del Mercato unico o interno, e quindi l'eliminazione completa dei controlli alle frontiere interne.

Per far ciò veniva fissato un calendario per la presentazione di direttive per il ravvicinamento delle legislazioni nazionali:

sulle armi, sulle sostanze stupefacenti (1987), sul coordinamento delle disposizioni relative alla posizione di cittadini extracomunitari, sulla politica in materia di asilo, status dei rifugiati e politica dei visti (1988) e dell'estradizione (1989). Tutte materie quindi che, a causa del loro stretto collegamento con l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, rimanevano disciplinate in via esclusiva da norme appartenenti all'ordinamento interno ma delle quali, vista la loro incidenza indiretta sulla libera circolazione delle persone, si rendeva necessario assicurare il coordinamento in sede comunitaria.

Si arriva così all'Atto Unico Europeo del 1986, ma entrato in vigore nel 1987, era un nuovo impegno degli Stati che poneva in maniera chiara il principio delle frontiere esterne alla Comunità, e l'esigenza di coordinare la politica estera degli Stati membri, non soltanto per la libera circolazione delle merci, ma anche delle persone. E' la prima grande riforma del contenuto delle regole materiali comunitarie, interi capitoli sono stati con esso aggiunti al Trattato di Roma del 1957 realizzando così un aumento delle materie oggetto dell'integrazione e un approfondimento dell'esperienza comunitaria con un relativo spostamento delle competenze dagli Stati membri alla Comunità.

Da ricordare inoltre che nel corso del tempo oltre a tale approfondimento verticale era intervenuto anche un allargamento orizzontale della CE, che aveva portato i suoi membri ad un totale di dodici⁽⁵⁾.

In particolare per la realizzazione del Mercato Unico Europeo l'Atto Unico stabiliva un complesso sistema di principi e di misure di attuazione, nonché di tempi per la realizzazione del programma comunitario (il termine indicato per la realizzazione del mercato interno è il "31 dicembre 1992"), infatti nella "*Dichiarazione politica dei Governi degli Stati membri relativa alla libera circolazione delle persone*"⁽⁶⁾ allegata all'Atto Unico si precisa che per "promuovere la libera circolazione delle persone gli Stati cooperano senza pregiudizio delle competenze della Comunità in particolare per quanto riguarda l'ingresso, la circolazione ed il soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi".

Anche nel Preambolo si possono individuare specifiche competenze attribuite alla Comunità in quanto questa, inserendo la promozione dei diritti dell'uomo, sancita dalla CEDU e dalla Carta Sociale Europea⁽⁷⁾ del 1961, nell'ambito dei trattati, ha conferito alle istituzioni comunitarie, ed in particolare alla Commissione, l'incarico di adoperarsi attivamente per il conseguimento degli obiettivi attinenti ai diritti dell'uomo, contribuendo così alla introduzione di una politica comunitaria dei diritti umani in grado di avvalersi congiuntamente degli strumenti nazionali ed internazionali.

Il fondere i mercati nazionali in un solo mercato comune dovrebbe implicare, come si è già detto, l'instaurazione di un mercato comune delle persone, e di conseguenza l'instaurazione di un sistema che garantisca la circolazione ed il soggiorno delle stesse all'interno della Comunità alle medesime condizioni che esistono in un mercato interno.

⁽⁵⁾ Nuove adesioni: Gran Bretagna(1973), Irlanda, Danimarca, Grecia(1979), Spagna(1985) e Portogallo.

⁽⁶⁾ In GUCE n. C 159 del 19-06-1984.

⁽⁷⁾ Carta Sociale Europea approvata nel 1961 in seno al Consiglio d'Europa, contempla nel suo art.19 la protezione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie ed il loro diritto all'assistenza, può riferirsi ai diritti dei rifugiati. Nel 1999 è entrata in vigore la nuova versione riveduta del 1996.

A quell'epoca esistevano divergenze profonde nelle legislazioni nazionali, da qui nacque l'esigenza di una disciplina armonica, anche se non uniforme, dello status di rifugiato e della concessione del diritto di asilo per garantire la circolazione delle persone appunto alle medesime condizioni.

All'altro organo della Comunità, il Parlamento Europeo, va riconosciuto il merito, proprio in questi anni, fine anni '80, di aver portato l'attenzione sul problema dei richiedenti asilo e rifugiati, nel 1983 adottava una Risoluzione (del 11-07-1983) per prevenire le immigrazioni illegali e clandestine e permettere l'accesso di cittadini di Stati non membri.

A seguito di un dettagliato rapporto presentato dall'On.Vetter⁽⁸⁾ a nome della Commissione giuridica e dei diritti dei cittadini, esso ha adottato nel 1987 due importanti Risoluzioni in materia, che pur non essendo dotate di forza obbligatoria sono però dotate di un alto valore morale.

La prima *Risoluzione* è del 12-03-1987 ed è estremamente dettagliata, elenca una serie di principi che, secondo gli auspici del Parlamento, avrebbero dovuto essere introdotti negli ordinamenti degli Stati membri e ripresi dalla Commissione nella futura proposta di direttiva, al fine di creare la massima armonizzazione delle regole applicabili al richiedente asilo, invitando al riguardo gli Stati verso un principio di maggiore generosità.

Peraltro vengono in essa affrontati temi riguardanti: il rifiuto della concessione, il ricorso ad un Tribunale indipendente con effetto sospensivo, il divieto di estradizione finché la procedura è in corso, la riunificazione delle famiglie, la possibilità di accesso al lavoro ove la procedura per la concessione dell'asilo superi i sei mesi.

La seconda *Risoluzione del Parlamento Europeo* è del 18-06-1987⁽⁹⁾.

Essa esprimeva preoccupazione sulla pratica dell'asilo seguita da alcuni Stati membri in contrasto con i diritti dell'uomo, e chiedeva agli stessi di desistere da azioni volte ad aggravare la situazione dei richiedenti potenziali e di quelli che già si trovano nel Paese. Chiedeva inoltre con essa di "nominare immediatamente e d'intesa con il Parlamento Europeo l'incaricato delle Comunità in materia di asilo, scegliendolo fra i membri del Parlamento stesso. L'incaricato avrebbe dovuto partecipare senza ulteriore indugio ai lavori degli organi competenti a livello europeo, risiedere presso la Commissione e, di propria iniziativa, riferire direttamente alla Commissione e al Parlamento"

Non bisogna inoltre dimenticare il quadro della *cooperazione intergovernativa* dei 12 Paesi membri, che negli anni in esame, sembrava aver assunto una importante iniziativa in materia, infatti numerosi Summit Europei e Riunioni fra Capi di Governi e Ministri si sono susseguite alla fine degli anni '80, così come la costituzione di vari Gruppi di lavoro ad hoc⁽¹⁰⁾ tra cui venivano ripartite le competenze riguardanti i diversi profili sotto

⁽⁸⁾ Doc. Pe .A 2-227/86/B del 26-02-1987. Il testo della Risoluzione è invece pubblicato in GUCE n. C 88/167 del 13-04-1987.

⁽⁹⁾ Il testo della Risoluzione è pubblicato in GUCE n. C 190/105 del 19-07-1987.

⁽¹⁰⁾ Ricordiamo tra questi: il **Gruppo Trevi**, il più antico organismo di cooperazione intergovernativa, fu istituito a Roma nel 1975 e vi partecipavano i ministri degli interni e della giustizia dei Dodici, si occupava delle implicazioni per la polizia e la sicurezza interna dell'apertura delle frontiere comuni della CE. Nacque con lo scopo di migliorare la cooperazione tra i paesi della Comunità nella lotta contro il terrorismo, per supplire alle difficoltà ed ai limiti che caratterizzavano l'Intrepol. Da allora ha progressivamente ampliato la sua area d'interesse, pur conservando il suo carattere informale ed autonomo. Dopo la costituzione di Trevi III (1985) e di Trevi 1992, il Gruppo ha acquisito maggiore ufficialità, ormai partecipa apertamente alle discussioni e all'elaborazione delle politiche europee nel settore della sicurezza interna.

i quali si rendeva possibile la libera circolazione delle persone: lotta al traffico di sostanze stupefacenti, al terrorismo ed alla criminalità organizzata; cooperazione giudiziaria in materia penale; controllo delle frontiere esterne, politica dei visti e dell'immigrazione ed attività nei confronti dei rifugiati e richiedenti asilo.

I lavori di questi organismi intergovernativi si svolgevano secondo procedure caratterizzate dalla segretezza, giacché si trattava di negoziati diplomatici oppure di rapporti diretti di cooperazione tra le alte amministrazioni dei ministeri interessati, non vi partecipavano né la Comunità Europea, con i suoi organi decisionali, né i parlamenti nazionali, solo la Commissione Europea fu ammessa, dopo tante resistenze, in veste di "osservatore".

Si stabilisce così un rapporto di dipendenza funzionale tra la cooperazione intergovernativa e gli obiettivi comunitari, in particolare quello della realizzazione del "mercato interno" e di uno dei suoi elementi costitutivi: la libera circolazione delle persone. Ma l'esistenza di una pluralità di fori competenti ed operanti sulle medesime materie senza alcun coordinamento comportava il rischio che venisse differito il raggiungimento degli obiettivi prefissati o che ne venissero conseguiti diversi, rendendo così sempre più difficile l'armonizzazione nei vari settori della politica comunitaria, ora più che mai urgente ed indispensabile.

1.3. L'Accordo di Schengen del 1985 e la Convenzione di applicazione del 1990

L'attività della Comunità Europea a favore dei rifugiati e dei richiedenti asilo si è limitata, nel corso degli anni, a conferire loro determinati diritti nel quadro della politica economica e sociale comunitaria, ed esclusivamente nella misura in cui fosse stata loro riconosciuta, da parte di uno Stato membro, la qualifica di rifugiato ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951; nel quadro della libera circolazione delle persone infatti sono stati presi in considerazione dei diritti che potevano essere attribuiti a rifugiati e richiedenti asilo, riconosciuti come tali in uno Stato membro, che desiderassero trasferirsi in un altro per ricercarvi un'occupazione ed insediarsi stabilmente.

Alla fine degli anni '80 le iniziative di collaborazione politica tra i Ministeri degli Interni dei vari Stati membri in particolare tra Francia e Germania⁽¹¹⁾, si allargano ai più piccoli Paesi del Benelux (Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi) nascono così in embrione quelle intese a cinque con la sottoscrizione di un Atto, in una cittadina del Lussemburgo, che è appunto Schengen, da cui il nome dell'accordo firmato il 14-06-1985.

L'Accordo di Schengen nasce dall'esigenza di creare una frontiera unica all'esterno della Comunità ed abolire le frontiere interne, con la graduale soppressione dei controlli alle frontiere comuni.

Il **Gruppo dei Coordinatori** o **Gruppo di Rodi** venne istituito dal Consiglio Europeo di Rodi nel 1988 per mettere un po' di ordine nel settore della cooperazione intergovernativa nel settore della libera circolazione delle persone. Il suo atto più importante fu la redazione di un rapporto, noto come "*Documento Palma*" (1989) dove venivano definite le misure da adottare in vista della realizzazione dello spazio senza frontiere interne, indicate le sedi competenti a discuterne le modalità, e stabilito un calendario per la loro applicazione.

Infine il **Gruppo ad hoc Immigrazione**, istituito a Londra nel 1986, si caratterizzava per la partecipazione della Commissione come status di membro e per la facoltà di disporre di un segretariato permanente presso il Consiglio dei ministri Europeo. La sua attività è stata particolarmente importante per la realizzazione delle misure contenute nel Documento Palma, per le questioni attinenti ai passaggi di frontiera.

⁽¹¹⁾ Le riunioni dei due Capi di Stato di Francia e Germania portarono alla conclusione di un accordo bilaterale il 13-07-1984, con il quale si cercava di creare una zona comune tra la Francia e l'allora Repubblica Federale Tedesca, e così facilitare il controllo delle persone alle loro frontiere interne.

Nel quadro di questo accordo che mira a disciplinare quattro punti:

1.) Controlli alle frontiere
2.) Movimento delle persone
3.) Visti
4.) Asilo

i cinque Paesi hanno tentato di determinare, relativamente alle persone che chiedono asilo, i problemi che dovrebbero ricevere una soluzione comune.

Scopo dell'accordo è altresì l'armonizzazione di alcuni aspetti della normativa sui rifugiati. Un Gruppo Coordinatore è stato incaricato di studiare le conseguenze della soppressione delle frontiere sul problema dei richiedenti asilo, in effetti la possibilità di circolare liberamente fra gli Stati membri potrebbe determinare un aumento del numero delle persone che chiedono asilo sfruttando questa possibilità, o in particolare presentando, in contemporanea o successivamente, domanda di asilo nei cinque Stati. I principi contenuti negli articoli dell'accordo sono rivolti alla semplificazione o annullamento dei controlli all'interno delle frontiere comunitarie. Si parlava di effettuare un controllo a vista, di lasciar passare le macchine, di inventare un bollino verde che individui le macchine appartenenti ai cittadini comunitari, ed altre disposizioni di questo genere.

Per la prima volta viene affrontata la proposta di riavvicinamento nella politica della concessione dei visti, come esigenza fondamentale viene presentata nell'Articolo 7 dell'accordo, esso si occupava anche di alcuni settori relativi al controllo, cioè i controlli di polizia, la cooperazione che riguarda i problemi dell'extradizione ed in settori specifici quali: stupefacenti, armi ed esplosivi, nonché un migliore sistema d'informazione per quanto riguarda la presenza di stranieri.

Si trattava comunque di principi abbastanza generali che per trovare applicazione concreta necessitavano di una Convenzione, questa intervenne solo successivamente il 19-06-1990 e completa, nella sua articolazione più precisa, il cammino iniziato.

La Convenzione di Schengen prevedeva, fra gli obiettivi principali, la soppressione dei controlli alle frontiere interne all'area formata dagli Stati contraenti⁽¹²⁾, trasferendoli a quelle esterne, e l'adozione di norme comuni per impedire l'immigrazione illegittima dei cittadini dei Paesi terzi, richiamando peraltro gli obiettivi del Trattato di Roma, così come contemplati dall'Atto Unico, tale Convenzione è subordinata alle norme di diritto comunitario, come si afferma nell'Articolo 134.

Il diritto comunitario e le garanzie giurisdizionali da questo preposte rappresentano il termine di confronto e di compatibilità di tale diritto convenzionale.

Essa è stata peraltro al centro di varie critiche che ne hanno reso lungo e travagliato l'iter di ratifica e che hanno contribuito a differirne l'entrata in vigore, l'ostacolo principale sembrava esser rappresentato dalla creazione del *Sistema di Informazione Schengen* (SIS), Articolo 119, una sorta di elaboratore centrale con sede a Strasburgo collegato alle banche dati degli archivi della polizia e che avrebbe permesso alle Autorità di Pubblica Sicurezza delle Parti contraenti di essere in grado di ottenere rapidamente ogni informazione concernente gli elenchi degli stranieri che non possono essere ammessi per motivi di ordine pubblico e di sicurezza e delle persone implicate nella criminalità, nel traffico di stupefacenti od in altri traffici illegali, delle persone ricercate nel quadro di un procedimento giudiziario, delle persone scomparse, permettendo così grazie ad un rafforzato controllo alle frontiere esterne su basi uniformi, l'effettiva abolizione delle frontiere interne e la libera circolazione delle persone.

⁽¹²⁾ Gli Stati firmatari sono: la Francia, la Germania, i Paesi del Benelux, invece la Spagna, il Portogallo, la Grecia solo successivamente, l'Italia vi ha aderito il 27-11-1990 (ratifica autorizzata con L.30/09/1993 n.388)

I concetti di cooperazione e di armonizzazione sono ripetutamente richiamati dalla Convenzione e non soltanto in rapporto al tema di sicurezza, ma anche agli aspetti interessati alla soppressione delle frontiere intracomunitarie, i Paesi contraenti mostrano infatti la consapevolezza di come soltanto l'adozione di una politica comune dell'immigrazione, con armonizzazione del regime dei visti e delle normative relative al soggiorno, possa realisticamente consentire il progressivo superamento delle differenze di carattere normativo ed amministrativo che allora caratterizzavano le rispettive situazioni degli Stati membri della Comunità.

Nel primo Articolo sono contenute alcune definizioni: quella di frontiera interna e frontiera esterna, di chi sia considerato uno straniero, che cosa sia un titolo di soggiorno, poi si passa alla tematica dell'asilo, chi sia il richiedente asilo, che cosa sia il trattamento della domanda di asilo.

Le disposizioni della Convenzione di applicazione in materia di rifugiati concernono unicamente il tema della *"competenza per l'istruzione delle domande di asilo"* (vedi Articoli dal 28 al 38), risultando notevolmente affini al contenuto della Convenzione firmata a Dublino il 15-06-1990 e relativa alla *"determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee"* e di cui parleremo nel dettaglio qui di seguito.

Entrambe le normative perseguono comunque la finalità di individuare lo Stato contraente da considerarsi competente ad esaminare la domanda di asilo presentata nel rispettivo ambito di riferimento, il principio base è che uno solo sia lo Stato competente (vedi Articolo 29 par.3), e che tale Stato sia tenuto ad effettuare l'esame della richiesta di asilo e la effettiva istruzione (vedi Articolo 29 par.1), dovendosi intendere con tale affermazione, la domanda con cui sia stata rivendicata la condizione di "rifugiato" ai sensi dell'art.1 della Convenzione di Ginevra del '51, è chiara la volontà di rispettare il contenuto della stessa.

Tali Convenzioni così come il precedente accordo di Schengen pur contenendo al proprio interno clausole interpretative relativamente a termini ed espressioni, e pur riferendosi al suddetto concetto di armonizzazione, non forniscono nella pratica elementi atti a ravvicinare le legislazioni, né danno una nuova definizione del concetto di rifugiato, nozione al contrario che sarebbe stata opportuna visto il cambiamento avvenuto nelle relazioni tra gli Stati in seguito alla caduta del muro di Berlino, mentre la Convenzione di Ginevra come sappiamo risale al periodo della Guerra Fredda, anche una revisione sarebbe stata opportuna per il ravvicinamento delle legislazioni nazionali. Una serie di criteri è individuata al fine di determinare lo Stato competente all'esame della domanda (vedi Articolo 30); tali criteri, pur con talune eccezioni, sono complessivamente ispirati al principio di identificare lo Stato competente all'istruzione della richiesta di asilo nello Stato che possa ritenersi aver svolto il maggior ruolo in ordine all'ingresso della persona considerata nel territorio degli Stati contraenti. E ciò tanto nell'ipotesi del rilascio di visti o titoli di soggiorno, quanto nella eventualità di un comportamento meramente negativo, che abbia comunque reso possibile l'ingresso, in questo casi irregolare, del soggetto in questione.

L'assenza di competenza in base ai criteri previsti non esclude comunque la facoltà degli Stati contraenti di provvedere all'esame della richiesta di asilo (vedi Articolo 29 par.4), ciò determinerà tra l'altro la liberazione dai propri obblighi per quello Stato che invece sarebbe risultato competente in virtù degli stessi (vedi Articolo 30 par.2).

E' bene notare che tale meccanismo di determinazione della competenza, introdotto dalla Convenzione, lasciava immutate, con rilevanti diversità, tanto le singole procedure nazionali di ammissione al territorio, quanto le rispettive legislazioni e procedure, queste

in particolare, sarebbero dovute essere istruite secondo la procedura e la legislazione dello Stato competente nel caso in specie (vedi Articolo 32).

Un elemento del tutto nuovo con essa introdotto è rappresentato dalle norme concernenti i vettori, cioè i trasportatori (vedi Articolo 26).

Si vuole con esse imporre innanzitutto ai vettori di verificare che lo straniero trasportato per via aerea o marittima sia in possesso dei documenti di viaggio richiesti per entrare nei territori dei Paesi contraenti, ed il mancato o l'imperfetto assolvimento di tale incombenza, comporterà l'obbligo del vettore di ricondurre la persona in questione in un Paese nel quale sia garantita la sua ammissione, nonché la sottoponibilità del vettore stesso alle sanzioni che le Parti contraenti stabiliranno.

L'aspetto di queste disposizioni può costituire oggetto di critica: in quanto non è operata nessuna distinzione tra la condizione dello straniero extracomunitario che cerca di immigrare irregolarmente in cerca di lavoro, e la particolare condizione del rifugiato in cerca di asilo, il quale appunto per la sua posizione di perseguitato politico sarà evidentemente impossibilitato a procurarsi documenti di viaggio validi per l'espatrio, con la conseguenza che i vettori, evidentemente poco idonei allo svolgimento di questi compiti, paventando l'erogazione di sanzioni rifiuteranno, nella maggior parte dei casi, di provvedere al trasporto, rendendo così difficile l'ingresso entro i confini dei Paesi dell'area Schengen.

Sembra quasi profilarsi un contrasto con la Convenzione di Ginevra, sebbene la compatibilità formale sia salvaguardata dal disposto del n.1 dell'Art.26, e dall'Art.135, poiché non è accettabile un atteggiamento degli Stati contraenti mirante addirittura ad ostacolare l'arrivo di potenziali rifugiati, attraverso l'adozione di misure, che senza alcuna distinzione con gli stranieri, siano suscettibili di coinvolgere anche i rifugiati.

1.4. La Convenzione di Dublino del 1990

Il problema dei rifugiati e dei richiedenti asilo, come sopra si ricordava, è stato oggetto di studio da parte del Parlamento Europeo, che approvò diverse Risoluzioni, sulla base di queste così come delle indicazioni fornite dalla Commissione, il Gruppo Immigrazione elaborò il testo di un Accordo che depositato presso uno degli Stati membri della Comunità, si tradusse con la firma⁽¹³⁾ degli stessi nella Convenzione di Dublino *“sulla determinazione dello Stato competente all'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità”*.

Tale Convenzione riproduce da vicino, anche se con un sistema meglio precisato, più vincolante per gli Stati e maggiormente garantista per i richiedenti asilo, le disposizioni dettate in materia dall'Accordo prima e dalla Convenzione poi di Schengen del 1990. Lo scopo era quello di evitare successive o parallele richieste di asilo in diversi Stati e quindi di prevenire il trasferimento dei richiedenti asilo da uno Stato all'altro, non potendo sfociare altro che in unico esame, svolto dallo Stato competente secondo i criteri enunciati dalla precedente Convenzione ed indicati nella presente agli Articoli dal n.3 al n.8; secondo i quali l'applicazione dei criteri avviene, sussidiariamente, in base *“all'ordine in cui sono presentati”* facendo tuttavia salvo il diritto dello Stato di prendere in esame le domande di asilo per cui non risulti competente con il consenso del richiedente, entro i termini alquanto esigui previsti (vedi Articolo 7 par.1, straniero compensato dall'obbligo del visto).

Qualora questi criteri non dovessero funzionare la competenza rimane allo Stato di primo ingresso, cioè lo Stato attraverso la cui frontiera lo straniero è entrato nella Comunità, nulla però viene indicato nella presente Convenzione sull'esame delle

⁽¹³⁾ La firma è stata apposta da tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca, che ha sottoscritto solo il 17-06-1991, ora modificata dal Regolamento Dublino II n.343/2003 del Consiglio.

domande di asilo, materia questa che rimane tutt'oggi disciplinata dagli ordinamenti interni degli Stati.

Conseguenze più immediate della normativa introdotta con la Convenzione di Dublino furono; innanzitutto la riduzione del fenomeno della presentazione di una molteplicità di domande di asilo, che sia effettuata da un medesimo individuo in più Stati, dal momento che sarebbe risultata del tutto inutile non potendo sfociare altro che in un unico esame svolto dallo Stato individuato competente.

Inoltre si volle con essa porre rimedio al sopraggiunto fenomeno di "*abuso di diritto di asilo*", una strumentalizzazione cioè dello stesso al fine di ottenere un indebito permesso di soggiorno, è il ricorso alla domanda di asilo di semplici immigrati che non essendo qualificabili come rifugiati riescono a beneficiare di un provvisorio accesso.

Altra ma non meno importante conseguenza è che tale sistema, garantendo il diritto del richiedente asilo a vedere trattata la propria domanda, tendeva a risolvere lo spinoso problema che da anni toccava l'Europa, quello dei "*rifugiati in orbita*" (vedi sopra per la definizione). Anche se persisteva la situazione di aleatorietà nell'ipotesi in cui uno lo Stato contraente al quale era stata presentata la domanda riteneva esistere uno Stato non contraente cosiddetto "di primo asilo" che doveva o poteva accordare, in via prioritaria, la protezione. E' evidente che ciò non si sarebbe potuto verificare nei rapporti tra Stati contraenti, dal momento che si presupponeva già la presenza del richiedente asilo entro il territorio in questione. Quest'ultimo particolare ci segnala la notevole diversità del contributo offerto dalla Convenzione di Dublino rispetto alla Convenzione di Schengen, in ordine alla risoluzione del fenomeno dei "*rifugiati in orbita*", oltre che alla presenza di garanzie effettivamente predisposte ed assicurate dalla prima.

Infine il fatto che un solo Stato, tra quelli rispettivamente contraenti le Convenzioni del 1990, esaminasse la domanda di asilo presentata all'interno del territorio Schengen o del territorio comunitario globalmente considerati, con effetto liberatorio, (riguardo ad ulteriori domande che fossero state analoghe in quanto relative alla medesima situazione e fondate sugli elementi di fatto) non appariva compatibile con l'obbligo di protezione cui ciascuno di essi era tenuto in quanto parte della Convenzione di Ginevra, anche se il testo della stessa non reca indicazioni esplicite. Nel caso quindi che una domanda si fondasse su elementi già considerati dalle autorità di un altro Stato, nessun argomento desumibile dalla lettura della Convenzione, poteva dunque condurre ad escludere che un criterio teoricamente utilizzabile fosse proprio quello di prestar fede ai risultati del precedente accertamento, mentre restava, invece, logicamente manifesta l'esigenza di un accertamento indipendente laddove la domanda si fondasse su elementi nuovi, o solo parzialmente diversi.

L'esito delle domande svolto da uno Stato competente, inoltre, non produceva effetti vincolanti per gli altri Stati parti, specialmente se l'esito risultava positivo, con il conseguente riconoscimento della qualità di rifugiato, e la possibilità di beneficiare di altri effetti positivi, quali la libera circolazione nell'insieme dei territori degli Stati contraenti.

Diverse erano le conseguenze qualora l'esito della decisione dello Stato competente fosse stata negativa, il mancato riconoscimento della qualità di rifugiato avrebbe infatti impedito di rivolgere analoga istanza agli altri Stati contraenti e di ricevere eventualmente da essi il riconoscimento auspicato, con l'applicazione della normativa prevista da Ginevra, non dimenticando il fatto che la Convenzione di Dublino così come Schengen prevedevano che l'esame propriamente della domanda avrebbe dovuto essere condotto secondo le procedure e la legislazione dello Stato di volta in volta competente.

La possibilità di garantire esiti analoghi alle istruzioni di una medesima richiesta, sembrava così soprattutto dipendere dall'armonizzazione delle regole disciplinate la materia, che una volta pienamente condivise da tutte le Parti contraenti, avrebbero garantito la similitudine del risultato.

Proprio in questa direzione e da questo momento in poi è orientato l'atteggiamento degli Stati membri della Comunità Europea.

Il processo messo in atto "da Schengen a Maastricht" segna uno sviluppo generale, non esclusivo, in materia di asilo che ha le maggiori implicazioni per le politiche degli Stati firmatari, seguito con grande interesse ed impegno dall'U.N.H.C.R., che da sempre collabora con i governi, ed il quale auspica che i trattati e le politiche da essi risultanti siano incorporati in politiche globali, necessarie al fine di trovare soluzioni durevoli alle problematiche riguardanti rifugiati ed asilo.

2. Dal Trattato di Maastricht del 1992 al Trattato di Amsterdam del 1997

2.1. Verso l'armonizzazione del diritto di asilo

Alla luce dell'esperienza passata per garantire un'adeguata protezione ai rifugiati e richiedenti asilo, la legislazione comunitaria è da questo momento in poi improntata al pieno rispetto delle acquisizioni umanitarie basate sulla Convenzione di Ginevra del '51 e sul Protocollo del 1967, vengono poi considerati come aspetti di comune interesse la lotta contro il ricorso abusivo al diritto di asilo, quale sistema alternativo di immigrazione, e l'armonizzazione formale e materiale di tale diritto.

Il primo obiettivo poteva essere conseguito attraverso l'accelerazione delle procedure amministrative e giudiziarie al fine di adottare rapidamente le decisioni in merito alle domande di asilo, introducendo una procedura specifica in caso di richieste manifestamente infondate ed allontanando i richiedenti asilo le cui domande fossero state respinte.

Uno dei primi atti ad aver inaugurato la serie di disposizioni che hanno lastricato la strada verso l'armonizzazione, è la Risoluzione adottata a Londra il 30-11-1992 sulle *domande di asilo manifestamente infondate*⁽¹⁴⁾ dai ministri dell'immigrazione della Comunità europea.

Tale Risoluzione prevedeva i presupposti per dichiarare l'infondatezza delle domande di asilo: qualora essa sia intenzionalmente fraudolenta, o costituisca un abuso delle procedure di asilo, dal momento che il richiedente abbia basato la propria domanda su una falsa identità, documenti falsi o contraffatti, oppure qualora tale domanda non presentasse gli estremi previsti dalla Convenzione di Ginevra e dal Protocollo di New York, non si sia in presenza di un fondato timore di persecuzione nel Paese di origine, ovvero qualora la domanda mancasse di sostegno e di informazioni circa il richiedente, infine qualora fosse priva di credibilità, essendo incoerente, contraddittoria od essenzialmente inverosimile.

Se dunque ne sussistevano gli estremi, le domande di asilo potevano essere incluse nell'ambito di procedure accelerate ed essere rapidamente respinte in base a motivi oggettivi, la decisione doveva essere adottata entro un mese. Si rendeva comunque necessario il rispetto delle garanzie procedurali, poiché si prevedeva che la decisione venisse presa dall'autorità competente e che il richiedente asilo potesse avere un colloquio personale con un funzionario qualificato ed il diritto di usufruire di una procedura di appello e di revisione della decisione.

⁽¹⁴⁾ Tale Risoluzione non è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale ma sul Boll.Ce 12/92, punto 1.5.12., così come l'altra Ris del 30-11-1992, che insieme alle Conclusioni sui *Paesi nei quali non vi è alcun rischio di persecuzione* del 30-11-1992, costituiscono le cosiddette "Risoluzioni di Londra".

Tale Risoluzione è fortemente legata ad un'altra approvata ugualmente a Londra il 30-11-1992, ed è quella riguardante *un'impostazione armonizzata dei problemi relativi ai Paesi terzi ospitanti*, la quale prevedeva che, qualora esistesse un Paese terzo ospitante, la domanda di status di rifugiato avesse potuto essere respinta ed il richiedente asilo esservi rinvio.

Perché possa determinarsi l'esistenza di un *Paese terzo ospitante* era indispensabile che in esso non vi siano state possibili minacce contro la vita o la libertà dei rifugiati (con riferimento all'art.33 della Convenzione di Ginevra) e che essi non corrano il rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti; il richiedente doveva inoltre aver già avuto protezione in un Paese terzo oppure doveva essere in grado di potervi essere ammesso e di ottenere una protezione effettiva contro l'espulsione.

Nel caso in cui invece non potesse essere rinvio in un Paese terzo ospitante, si applicavano le disposizioni della Convenzione di Dublino (con riferimento all'art.3 par.5): lo Stato membro, in cui è stata presentata la domanda, si prevedeva che esaminasse la possibilità di applicare la norma del Paese terzo ospitante prima di prendere in considerazione il trasferimento della competenza ad un altro Stato membro. Il rinvio di richiedenti asilo negli Stati chiamati "Paesi terzi ospitanti" o "Paesi terzi sicuri" o "Paesi di primo asilo" è stata una prassi comune sin dagli anni '80, durante l'ultimo decennio si è poi ancor più sistematicamente applicata. E' stata infatti incorporata nelle legislazioni nazionali sull'asilo della maggior parte dei Paesi europei e costituisce una base fondamentale nella costruzione della cooperazione internazionale, particolarmente all'interno della Comunità Europea.

I criteri con i quali si identificano tali Paesi non sono affatto uniformi, soprattutto nel caso in cui il richiedente asilo sia transitato attraverso uno o più paesi durante il suo percorso, inoltre tale concetto di "Paese terzo ospitante" si applica anche ad altri Stati Europei al di fuori dell'Unione, i quali potrebbero non aver sviluppato la legislazione e la prassi per trattare in maniera equa ed efficace le domande di asilo.

Comunque nonostante l'adozione della Convenzione di Dublino, di tali Risoluzioni e di una serie di accordi bilaterali di riammissione, la pratica di "rimbalzare" i richiedenti asilo da un presunto Paese sicuro all'altro alimentando il fenomeno dei "rifugiati in orbita" continua.

Non siamo ancora nella fase della vera armonizzazione ma soltanto della cooperazione e dello scambio di informazioni tra le competenti autorità statali.

Sono stati perciò portati avanti i lavori per la messa a punto di una di concertazione nel campo del diritto di asilo e per lo scambio di informazioni, realizzata con la creazione del CIRS o CIREA (Centro di informazione, ricerca e scambi in materia di asilo, creato nel corso del Consiglio Europeo di Lisbona dell'11-06-1992, Boll.Ce 6/92 punto 1.5.13), e con l'approvazione di una Risoluzione sull'armonizzazione delle politiche nazionali in materia di ricongiungimento familiare⁽¹⁵⁾.

2.2. Il Terzo Pilastro del Trattato sull'Unione Europea

Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht⁽¹⁶⁾, il 1°-11-1993, si crea una struttura originale e complessa, si parla finalmente di Unione Europea e al suo interno contiene la Comunità Europea, grazie alla sua composizione in tre diversi Pilastri: C.E., la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e la Cooperazione nel campo dei settori della Giustizia e degli Affari Interni. Una distinzione valida solo in linea di principio, dato

⁽¹⁵⁾ Copenhagen 1,2-06-1993, in Boll.Ce 6/93, punti 1.4.17 e 1.4.18.

⁽¹⁶⁾ Approvato in seguito al Consiglio Europeo riunitosi a Maastricht dal 9-12-1991 al 7-02-1992 dai dodici Stati membri.

che l'esistenza di alcune situazioni ibride diminuisce notevolmente la validità di tale suddivisione.

Il problema dell'asilo viene contemplato espressamente nel Titolo VI che contiene le disposizioni relative alla *Cooperazione nei settori della Giustizia ed Affari Interni*, ove si precisa che la politica di asilo viene considerata dagli Stati membri come una questione di interesse comune, ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, fatta salva la competenza della Comunità Europea, analogamente alla "politica d'immigrazione" ed alla "politica da seguire nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi" (vedi Art.121,n. 1 e 3). Tutti i sotto-settori di questo Pilastro sono quelli che già il Libro Bianco aveva indicato come prioritari.

Ma nonostante questo le decisioni prese a Maastricht ed inserite poi nel relativo Trattato erano però destinate a deludere le aspettative del Parlamento Europeo e di quanti auspicavano che soprattutto in queste materie l'attribuzione di competenze specifiche alla Comunità avrebbe consentito il superamento dell'approccio intergovernativo. Infatti in un solo settore il Trattato dell'Unione Europea prevede l'attribuzione di nuove competenze alla Comunità: cioè nella nuova politica dei visti esaminata nell'Articolo 100 C (modificativo dell'Art.100 del Trattato di Roma), per tutte le altre materie, tra cui appunto la politica di asilo e l'immigrazione, indicate come "*questioni di interesse comune*" non vengono previste modifiche dei Trattati istitutivi, ma istituita una "*Cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni*" (Titolo VI, Art .K), una collaborazione quindi consueta tra Stati non sottoposta ad alcuna forma di controllo né procedura degli organi comunitari.

Comunque tale Trattato segna un nuovo approccio alla materia in esame, e significativo è il richiamo, assolutamente esplicito, alla Convenzione di Ginevra del '51 (vedi Art.K2) ed alla CEDU del 1950 (vedi Art.F2); richiamo che consente senza dubbio di parlare di rinvio ricettizio, nel senso che questi due Trattati internazionali verrebbero a far parte del Trattato dell'Unione Europea con le uniche eccezioni determinate dal mantenimento dell'ordine pubblico e dalla salvaguardia della sicurezza interna (vedi Art.100C n.5).

Accennando alle altre norme del Trattato si deve rilevare che oltre allo scambio di informazioni ed alla consultazione tra gli Stati membri in seno alla Comunità, esso prevede l'adozione da parte del Consiglio, nelle materie elencate all'Art.K1 di azioni comuni e di qualsiasi forma di cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi dell'Unione (vedi Art.K3 par.2) e nel rispetto del principio di sussidiarietà. Alle azioni comuni si aggiunge la possibilità che il Consiglio stesso elabori, ai sensi dell'Art.220 del Trattato di Roma, convenzioni di cui raccomanda l'adozione da parte dei Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, considerandosi che le eventuali misure di applicazione delle convenzioni, salva prescrizione contraria contenuta nelle stesse, vengano adottate a maggioranza dei due terzi in seno al Consiglio.

Da notarsi poi è l'istituzione di un Comitato di coordinamento composto di alti funzionari, competente a formulare pareri per il Consiglio ed a partecipare alla preparazione dei lavori (vedi Art.K4). In questo ambito, in cui la Commissione che è pienamente associata ed ha il potere di iniziativa, il Consiglio delibera all'unanimità tranne che per le questioni di procedura, precedentemente menzionate.

Un motivo di perplessità è rappresentato dal ruolo, assolutamente secondario, svolto in questo settore dal Parlamento Europeo, il quale viene solo regolarmente informato e può essere consultato, potendo esprimere opinioni, che sarebbero state tenute "in debito conto" dalla Presidenza e rivolgere al Consiglio interrogazioni e formulare raccomandazioni.

Un altro motivo di perplessità, ma anche un punto debole è rappresentato dal carente controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia, che poteva essere interpellata per

risolvere dubbi interpretativi sulle convenzioni stipulate in tali settori dagli Stati membri, purché esistesse un'apposita clausola in proposito, e le controversie connesse con la loro applicazione (vedi Art.K3).

Una disposizione particolarmente significativa, che almeno parzialmente istituzionalizza e comunitarizza le materie in esame, è quella dell'Art.K9, definito come *norma passerella* tra il Terzo Pilastro ed il Primo del TUE, nel quale sono ricomprese le materie di competenza comunitaria.

La sua formulazione è un po' complicata, ma nel dettaglio prevede: che il Consiglio deliberando all'unanimità su iniziativa della Commissione o di uno degli Stati membri, possa decidere di rendere applicabile ai settori di cui all'Art.K1, decidendo le relative modalità di voto, il disposto dell'Art.100C, introdotto dal TUE al fine di contribuire al raggiungimento della libera circolazione delle persone nel mercato interno. In base a tale Articolo, nelle materie in esame, il Consiglio⁽¹⁷⁾ delibera all'unanimità su iniziativa della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo, e determina quali siano i Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri.

Tuttavia ove una situazione di emergenza insorta in un Paese terzo minacci un improvviso afflusso nella Comunità di cittadini di detto Paese, il Consiglio deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, può imporre per un periodo non superiore a sei mesi, l'obbligo di visto per i cittadini provenienti dal Paese in questione, l'obbligo può anche essere prorogato.

Infine si deve ricordare che nell'Art.100C al n.7 si precisa che le disposizioni delle convenzioni in vigore tra gli Stati membri, disciplinanti materie simili a quelle contemplate nell'articolo stesso, restano in vigore fin tanto che il loro contenuto non sarà sostituito da direttive o da misure adottate in virtù delle disposizioni ivi contenute. Il riferimento qui fatto alle direttive vuole significare la volontà di utilizzare lo strumento elettivo di armonizzazione, senza peraltro pregiudicare né le azioni comuni né quelle dei singoli Stati, né l'assunzione di altre misure, con la consapevolezza che tale armonizzazione varrebbe a risolvere un problema comune. E vuole altresì significare la volontà di superare le strettoie e gli orientamenti previsti dalle Convenzioni di Schengen e Dublino, mediante l'adozione di uno strumento che pur perseguendo l'obiettivo del ravvicinamento delle legislazioni e della loro armonizzazione lasci liberi gli Stati circa le misure da adottare al fine di darvi esecuzione.

Il Trattato di Maastricht annetteva in allegato una *Dichiarazione sul diritto di asilo n.31*, la quale affermava la priorità della politica di asilo rispetto alle altre materie disciplinate nel Titolo VI, inoltre prevedeva la possibilità di giungere all'adozione di un'azione comune con finalità armonizzanti in tempi rapidi, entro la fine del 1993, e di effettuare il trasferimento di competenza previsto dall'Art.K9, dal Terzo al Primo Pilastro.

Nel corso degli anni '90, il Consiglio dei ministri ha approvato una serie di risoluzioni, raccomandazioni e posizioni comuni, giuridicamente non vincolanti, strumenti di *soft law*, un diritto flessibile non cogente, che il legislatore comunitario ha a disposizione per realizzare un'armonizzazione delle legislazioni nazionali sulla base di un comune denominatore.

Fra gli strumenti adottati vi sono due raccomandazioni sugli accordi di riammissione, approvate nel 1994-95, che prevedevano un accordo tipo per rimandare indietro i richiedenti asilo le cui domande fossero respinte o giudicate infondate, più

⁽¹⁷⁾L'Art.100C dispone al n.3 che dal 1°-01-1996 il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata sulle questioni di cui al n.1 per le quali è prevista l'unanimità.

specificatamente del 1-06-1993 è la Risoluzione su determinate linee guida comuni rispetto all'ammissione di persone particolarmente vulnerabili provenienti dall'ex-Yugoslavia.

Fra il 1993 ed il 1996, una serie di misure relative alla "ripartizione degli oneri", hanno enunciato dei principi di solidarietà in caso di afflussi su vasta scala, in particolare citiamo: la Risoluzione del Consiglio del 25-09-1995 sulla condivisione relativamente all'ammissione e al soggiorno di sfollati su base temporanea (GU N.°C262 del 7-10-1992), e la Decisione del Consiglio del 4-03-1996 sulla procedura pronta e di emergenza per la condivisione delle responsabilità relativamente all'ammissione e al soggiorno di sfollati su base temporanea (GU N.°L063 del 13-03-1996). Inoltre nel giugno del 1995, precisamente il 20-06-1995, il Consiglio dei ministri ha approvato una Risoluzione sulle garanzie minime per le procedure di asilo (GU N.°C274 del 19-09-1996), che stabiliva diritti e doveri.

Infine ricordiamo l'adozione di una Posizione Comune del 4-03-1996 (96/196 GAI), per un'applicazione standardizzata del termine di "rifugiato", definita dal Consiglio sulla base dell'Art.K3 del TUE, e sulla base della definizione di tale termine ai sensi dell'Art.1 della Convenzione di Ginevra, al punto n.4 si precisa inoltre il concetto di persecuzione⁽¹⁸⁾.

Essa adotta però un linea restrittiva considerando la persecuzione "in genere" opera dello Stato, di conseguenza il trattamento riservato a quanti fuggono da una persecuzione ad opera di "agenti non statali", continuava ad essere diverso da un Paese all'altro.

Rilevante ai fini dello studio del diritto di asilo è la *Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne* del 1994 (GUCE N.C11 del 15-01-1994), il cui testo dovette essere rinegoziato dai ministri dell'immigrazione all'entrata in vigore del TUE, è scaturita anch'essa dalla necessità di intensificare il coordinamento in merito alla problematica dei rifugiati.

L'obiettivo della Convenzione era quello di "predisporre uno spazio senza frontiere interne nel quale sia garantita la libera circolazione delle persone secondo le disposizioni di cui all'Art.7 del Trattato che istituisce la Comunità Europea".

Il conseguimento di tale obiettivo presupponeva sia controlli più efficaci sulle persone, da effettuarsi alle frontiere esterne dell'Unione secondo norme comuni, sia una cooperazione più stretta nel dare pratica di attuazione ad una politica comune in materia di visti.

Le finalità di tale controllo erano: "prevenire rischi per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica negli Stati membri dell'Unione, lottando al tempo stesso contro l'immigrazione irregolare e sempre vigilando che non si precluda l'apertura di Stati membri verso il mondo esterno e che non si attenui l'intensità degli scambi con altri paesi soprattutto nel settore culturale, scientifico, ed economico".

La Convenzione non intendeva inoltre rimettere in discussione la ripartizione degli oneri e delle competenze e trovava applicazione principalmente nei confronti dei non beneficiari del diritto comunitario.

2.3. Il Trattato di Amsterdam del 1997

La pressione degli organismi comunitari, dell'U.N.H.C.R., unitamente a quella degli organismi non governativi di tutela dei rifugiati, incisero sulle decisioni che hanno condotto al Trattato di Amsterdam.

⁽¹⁸⁾ Posizione che sarà poi ripresa e precisata dallo stesso Consiglio con l'Azione Comune del 26-04-1999 (GU N.°L114 del 1°-05-1999).

Di fatto esso poneva le basi per una comunitarizzazione della materia di asilo, firmato dagli Stati membri⁽¹⁹⁾ dell'Unione Europea il 2-10-1997, il Trattato di Amsterdam è entrato in vigore il 1°-05-1999.

Il Trattato presenta aspetti di innovazione nei confronti del diritto umanitario e prevede il trasferimento delle questioni immigrazione ed asilo, dal Terzo al Primo Pilastro del TUE. Ciò significa che tali questioni sarebbero dovute passare dalle competenze intergovernative alle istituzioni comunitarie, quali il Consiglio d'Europa, la Commissione ed il Parlamento Europeo, la Corte di Giustizia Europea, per tale passaggio di poteri era previsto un periodo transitorio di cinque anni.

In questo periodo transitorio le decisioni, per diventare operative, sarebbero state prese all'unanimità dal Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, al termine di esso invece le misure relative all'asilo avrebbero dovuto essere adottate, secondo il dettato del Trattato, in base alle tipiche procedure decisionali del diritto comunitario, dalla Commissione Europea che godrà di un diritto esclusivo d'iniziativa, pur restando aperta a considerare le proposte formulate da uno Stato membro.

In tale contesto al Parlamento Europeo è stata attribuita una mera funzione consultiva, mentre la Corte di Giustizia Europea poteva pronunciare sentenze preliminari e fungeva da corte suprema d'appello per l'interpretazione delle clausole pertinenti ai trattati dell'Unione.

L'obiettivo del Trattato era: "Conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui si assicura la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne l'immigrazione, l'asilo, i controlli alle frontiere, la prevenzione e la lotta alla criminalità".

La materia dell'asilo veniva inserita in un nuovo Titolo, il IV, incluso direttamente nel Trattato CE che si intitola: *Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*.

Il Titolo IV si occupava, specificatamente, dell'attraversamento delle frontiere interne ed esterne all'Unione, di asilo, d'immigrazione, di politica nei confronti degli Stati terzi e di cooperazione amministrativa in materia civile, rimanevano fuori la cooperazione di Polizia e la cooperazione in materia penale, che restavano così ancorate al Terzo Pilastro del TUE, cioè di competenza degli accordi intergovernativi.

La materia dell'asilo, disciplinata insieme all'immigrazione, nell'Art.63 del Titolo IV, affrontava tre aspetti:

1. Prendeva in considerazione l'asilo secondo la Convenzione di Ginevra e trattava del riconoscimento dello status del rifugiato;
2. Prendeva in considerazione, per la prima volta, lo strumento della *protezione temporanea* per i richiedenti asilo con caratteristiche che non rientrano nei requisiti della Convenzione di Ginevra;
3. Introduceva il criterio del *burden-sharing*, cioè la ricerca di misure per un'equilibrata ripartizione degli oneri che derivano dalla presa in carico di richiedenti asilo nei differenti Stati membri.

La prima categoria di misure previste dall'Art.63 par 1 delineava i criteri per la determinazione dello Stato competente ad esaminare una domanda, e faceva riferimento alla Convenzione di Dublino incorporata nel quadro del diritto comunitario.

La seconda e la terza categoria di misure: "norme minime per l'accoglienza di richiedenti asilo" e "norme minime per il riconoscimento dello status di rifugiato", miravano a stabilire uno standard di accoglienza omogeneo e non discriminatorio.

⁽¹⁹⁾ Gli Stati membri allora erano 15, essendo intervenute nuove adesioni il 1-01-1995; Austria, Finlandia e Svezia, in Norvegia vinse il "no" al referendum.

L'Art.63 par 2 si occupava delle norme minime per la tutela degli sfollati e di coloro che necessitano di essere protetti, trattava inoltre del *burden-sharing*, cioè delle norme che possono garantire un equilibrio tra il diverso impegno degli Stati nell'accogliere rifugiati e sfollati.

Inoltre ci soffermiamo sull'aspetto, decisamente innovativo introdotto con tale Trattato, dell'*asilo umanitario*, cioè la *protezione temporanea* per gli sfollati e quanti si trovino in una situazione di pericolo e di necessità simile a quella dei rifugiati, ma che non rientrano nella definizione ai sensi della Convenzione di Ginevra, e che quindi non possono beneficiare della protezione a loro riservata. Con tali misure si è venuta a colmare una lacuna della disciplina dell'asilo, ma di fatto la frammentarietà e la fragilità degli strumenti giuridici riservati all'asilo umanitario nel tempo dimostrano l'interesse ad evitare degli impegni a lungo termine in una prospettiva di diritto comunitario sull'asilo. Per quanto attiene la *protezione temporanea* nei paesi dell'Unione Europea, non vi è stato nessun tentativo di coordinare e di definire lo status dell'*asilo umanitario*, i singoli Paesi membri potevano decidere secondo criteri interni e a loro spettava decidere a quali gruppi concedere tale protezione.

Si riscontra quindi a seguito del Trattato di Amsterdam, un'eterogeneità di misure adottate, il più della volte a carattere amministrativo, che hanno così prodotto una grande fragilità giuridica per i soggetti destinatari.

Inoltre l'obiettivo posto dallo stesso Trattato, di giungere ad una politica comune dell'asilo su basi umanitarie e anti-discriminatorie, è stato sminuito dai due Protocolli annessi.

Uno dei due riguardava l'*asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione* (N°.29/1997), e trattava di eventuali domande di asilo che un cittadino di uno Stato membro dell'Unione presentava a un altro Stato membro. La origine di questo Protocollo va ricercata nell'esigenza di impedire ad alcuni terroristi dell'ETA, che avevano fatto domanda di asilo al Belgio ed alla Francia, di servirsi dello strumento dell'asilo per sfuggire alla giustizia spagnola.

Avvalendosi della dottrina dei Paesi di origine sicuri, quali sono considerati i Paesi dell'Unione Europea, enunciata a Londra dai ministri dell'immigrazione nel testo delle Risoluzioni nel 1992, il Protocollo sanciva il principio di infondatezza di una domanda di asilo, presentata da un cittadino di uno Stato dell'Unione a un altro Stato membro, sulla base del fatto che: "gli Stati membri dell'Unione Europea, dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, si considerano reciprocamente Paesi di origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti all'asilo".

La legittimità di questo Protocollo traeva forza dalla considerazione della condizione della natura democratica e dal patrimonio giuridico-culturale, basato sul diritto, dei Paesi europei e dal fatto che nella premessa del Protocollo si faceva riferimento ai meccanismi di controllo e difesa dei diritti dell'uomo introdotti dal Trattato di Amsterdam e già presenti nel TUE, ma sul contenuto di esso alcuni organismi internazionali con l'U.N.H.C.R. e l'ECRE si erano pronunciati in modo critico.

Innanzitutto perché si erano riscontrate violazioni dei diritti dell'uomo anche all'interno di Stati europei, poi perché con tali disposizioni si veniva a privare i cittadini europei del diritto di chiedere asilo, violando così il principio fondamentale del diritto del rifugiato, di vedere esaminata la sua domanda, ed inoltre si contrastava con l'Art.3 della Convenzione di Ginevra, per il quale le norme vanno applicate indipendentemente dal Paese di origine, e con il Protocollo di New York del 1967 che vietava ogni sorta di limitazione geografica.

Il secondo Protocollo riguardava l'integrazione dell'*acquis di Schengen* nell'ambito dell'Unione Europea. Lo stesso Protocollo limitava gli effetti del Trattato, poiché

escludeva dal rispetto delle norme tre Stati membri importanti: la Gran Bretagna, l'Irlanda e la Danimarca, ai quali era concessa una deroga dal partecipare ai processi avviati in sede comunitaria.

Lo scopo di questo Protocollo era quello di disciplinare all'interno di un unico livello legislativo l'intera materia della libera circolazione delle persone, l'acquis sopra menzionato infatti, riguardava un elenco di trattati e di atti che comprendono: la Convenzione di Dublino, Schengen, nonché le decisioni del Comitato esecutivo istituito dalla Convenzione di applicazione del 1990 e gli atti per l'attuazione della Convenzione stessa.

Ciò risultava contraddittorio e non favorevole per la posizione dei rifugiati, poiché abbiamo esaminato come tali strumenti avrebbero potuto essere utilizzati per rendere difficile, se non impossibile, l'accesso all'asilo nei Paesi dell'Unione.

Inoltre tale acquis ha come base giuridica il Titolo VI del Trattato di Maastricht, quello relativo alla *Cooperazione nei settori della Giustizia ed Affari Interni*, ciò rimetteva le materie dell'immigrazione, asilo, visti e frontiere alle competenze ordinarie, dei Ministeri degli Interni e della Giustizia dei Paesi membri, sarebbe stato come fare un passo in dietro rispetto alle disposizioni previste nel Trattato di Amsterdam, quindi da questo si deduce bene la criticabilità e la contraddittorietà del Protocollo.

Infine non bisogna dimenticare che durante questo periodo transitorio con scadenza quinquennale imposto dal Trattato di Amsterdam, molto viva fu l'attività svolta dal "gruppo asilo", il quale appunto per la sua peculiare posizione, costituiva l'anello di congiunzione tra il livello propositivo (Stati membri e Commissione) e l'organo decisionale. Tale gruppo infatti ha finalizzato il testo sia di alcuni strumenti di *soft law*, giuridicamente non vincolanti, come le risoluzioni, sia strumenti vincolanti come le convenzioni, cercando di concentrarsi su caratteri interpretativi ed aspetti applicativi in esse contenuti.

Alla fine degli anni '90, estese anche il suo campo di attività interessandosi altre forme di protezione internazionale diverse dall'asilo comunemente inteso, come la protezione temporanea.

Concludiamo l'analisi di questo determinato periodo con due atti comunitari: una Decisione del Consiglio del 26-06-1997 in seguito all'attuazione degli atti adottati in materia di asilo, e una Decisione del Comitato esecutivo predisposto dall'Art.18 della Convenzione di Dublino.

La prima Decisione (97/420/PESC pubblicata sulla GU N.°L178 del 7-07-1997), permetteva all'Unione, che non aveva nessun controllo sull'operato degli Stati membri, di appurare se questi avessero dato attuazione alle misure in materia di asilo previste dall'Unione, constatando così il livello di armonizzazione raggiunto.

La seconda Decisione (N.°1,2/1997 pubblicate sulla GU N.°L281 del 14-10-1997) prevedeva le modalità di attuazione della Convenzione di Dublino del 1990, precisandone ed ampliandone il contenuto, il secondo protocollo riguarda invece più specificatamente le regole di procedura del Comitato esecutivo di Dublino.

CAPITOLO IV

LA POLITICA COMUNE DEGLI STATI MEMBRI IN MATERIA DI ASILO

1. Dal Consiglio Europeo di Tampere del 1999 alla firma del Trattato Costituzionale Europeo 2004

Nelle decisioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione, così come nelle azioni di cooperazione intergovernativa, le questioni in quegli anni erano legate alla sicurezza ed alla difesa dei livelli economici raggiunti che prevalevano.

L'atteggiamento di chiusura dell'Europa, tuttavia contrastava con i principi su cui essa si fondava e metteva in luce le due anime che la componevano: quella pragmatica, che rispondeva alle istanze di chiusura e di salvaguardia degli interessi consolidati degli Stati membri, e quella libertaria dei principi universali, che rispondeva alle istanze del diritto umanitario e di tutela nei confronti dei più deboli e dei perseguitati. A questi principi laici si affiancavano anche quelli di fratellanza e solidarietà propri del Cristianesimo, quale identità religiosa dell'Europa.

La voce di quest'anima in particolare, si faceva sentire attraverso le ONG a tutela dei rifugiati, le istituzioni internazionali come l'U.N.C.H.R. e l'E.C.R.E., e gli istituti comunitari come il Consiglio d'Europa e la Commissione Europea, che premevano affinché ci fosse un cambiamento di rotta in materia di asilo.

I Capi di Governo dell'Unione, allora, indissero nell'ottobre del 1999 una conferenza straordinaria a Tampere in Finlandia, per far fronte alle difficoltà di attuazione delle misure stabilite dal Trattato di Amsterdam, unitamente alle situazioni di emergenza provocate dall'arrivo in massa di rifugiati kossovari e dagli esodi di migliaia di persone dai paesi particolarmente a rischio.

Il Consiglio decise di creare uno *spazio di libertà, sicurezza e giustizia* nel territorio dell'Unione, avvalendosi appieno delle possibilità offerte dal Trattato di Amsterdam. Nell'agenda un posto prioritario ebbero temi quali: l'asilo, l'immigrazione, le politiche che riguardano la circolazione delle persone nell'ambito dell'Unione.

Tali temi provocarono una mobilitazione generale degli organismi per la tutela dei rifugiati al fine di influenzare le decisioni del Consiglio riunito a Tampere. In contemporanea alla conferenza dei capi di Governo dei 15 Stati membri sempre a Tampere si riunì il *Consiglio Europeo dei Rifugiati* (E.C.R.E), con le sue 72 organizzazioni associate sparse in tutti i Paesi dell'Unione, per fare il punto sulla situazione dei singoli Stati membri relativamente alle misure insolite e controverse del Trattato di Amsterdam in materia di asilo.

Le conclusioni dell'Europa Comunitaria riunitasi a Tampere, sembravano accogliere le istanze umanitarie, quali guida degli interventi europei a favore dei rifugiati:

- Piena inclusiva applicazione della Convenzione di Ginevra;
- Garanzie del diritto assoluto di chiedere asilo;
- Armonizzazione di un corpo comunitario delle politiche e delle procedure dei singoli Stati membri;
- Precise garanzie per coloro che chiedono protezione e accesso all'Unione Europea;
- Possibilità per gli stranieri, provenienti da paesi terzi, di usufruire di uno spazio di "libertà, sicurezza, giustizia", così come garantito per i cittadini dell'Unione.

Questi impegni della Conferenza lasciavano presupporre che il principio della libera circolazione delle persone fosse garantito a tutti, dopo anni di politiche di asilo restrittive, c'erano i presupposti per un cambiamento di rotta.

L'obiettivo era un'Unione Europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere con la solidarietà ai bisogni umanitari. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono stati invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, ad una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa. Elemento fondamentale, *inter alios*, per il successo di queste politiche sarebbe stato il partenariato con i Paesi terzi interessati, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo comune.

In tale contesto il Consiglio Europeo accolse favorevolmente la relazione del Gruppo "Asilo e Migrazione" istituito dal Consiglio stesso e per il quale stabilì il proseguo del suo mandato e l'elaborazione di altri piani d'azione.

Più precisamente alla materia dell'asilo, il Consiglio di Tampere ha ribadito, come segnale di inderogabile esigenza di comunitarizzazione, l'importanza che l'Unione e gli Stati membri riconoscessero al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo, e si impegnavano ad operare per l'istituzione di un sistema comune europeo dell'asilo, basato sull'applicazione piena ed integrale della Convenzione di Ginevra, garantendo così che nessuno sia esposto nuovamente alla persecuzione e dunque mantenendo il principio del *non-refoulement*.

Questo regime avrebbe dovuto, in un primo tempo, permettere di determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo, di prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace nonché condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato. In un secondo tempo, le norme comunitarie avrebbero dovuto indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione. Furono stabiliti inoltre gli indirizzi comuni per giungere ad un accordo sulla protezione temporanea degli sfollati, basato sulla solidarietà tra gli Stati membri, nonché era stata presa in considerazione l'opportunità di mettere a disposizione qualche forma di riserva finanziaria per la protezione temporanea nelle situazioni di afflusso massiccio di rifugiati.

C'erano degli aspetti ambigui nelle conclusioni di tale Consiglio che sollevarono le critiche da parte sia dell'ECRE sia dell'U.N.H.C.R., poiché alcune questioni considerate prioritarie sono poi andate in direzione opposta all'impegno preso sul diritto assoluto di chiedere asilo, oppure poiché altre sono rimaste del tutto irrisolte e disattese. Il problema infatti era tradurre in pratica tutti quegli impegni, compito reso ancor più difficile dal fatto che una vasta gamma di misure erano state adottate, negli anni precedenti e da quegli stessi governi, per impedire ai richiedenti asilo di entrare nel loro territorio.

Sia pur brevemente si deve accennare della Carta Europea dei diritti fondamentali approvata a Nizza il 22-12-2000.

In tale Carta si affermano: il riconoscimento del diritto di asilo quale è garantito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal Protocollo del 1967, e a norma del Trattato istitutivo della CE (vedi Art.18), ed il divieto di espulsioni collettive ed individuali verso uno Stato nel quale la persona rischi di essere sottoposta a pena capitale, alla tortura od ad altre pene inumane o degradanti (vedi Art.19).

Ma nessuna menzione veniva fatta circa la tutela della categoria degli sfollati, che non rientrano nel dettato della Convenzione di Ginevra, ma che oggi rappresentano la categoria più numerosa.

1.1. Dal Vertice Europeo di Laeken del 2001 al Vertice Europeo di Salonicco del 2003
A ridosso dei tragici avvenimenti di New York, si tenne a Laeken un Vertice del Consiglio dei ministri dell'UE, nel dicembre del 2001.

Il Vertice pose al centro del dibattito i controlli sull'immigrazione clandestina, la prevenzione di tutti i movimenti irregolari nell'Unione Europea e la lotta al terrorismo. Nella sindrome di assedio che viveva l'Europa, fagocitata dai fatti dell'11 settembre, il punto nodale stava nella difesa delle frontiere, nell'impedire l'accesso alle frontiere.

In sintonia con le conclusioni di tale Vertice si pose la Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo: *Verso un'adesione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE* (Bruxelles 7-05-2002).

La sicurezza delle frontiere esterne dell'Unione fu un tema fondamentale delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'UE, esse infatti apparivano come l'anello debole che rischiava di compromettere il livello di sicurezza interno degli Stati membri, in particolare uno spazio privo di frontiere interne. L'Unione possedeva già un *aquis comunitario*, quello di Schengen, per quanto riguarda le frontiere esterne, ma la principale difficoltà rimaneva quella di organizzare tra gli Stati membri tutte le sinergie operative che potessero permettere di ottenere un maggior coordinamento nelle azioni e quindi un livello di sicurezza più omogeneo a tutte le frontiere esterne.

Inoltre nell'ottica dell'allargamento si ravvisava la necessità di mantenere, se non aumentare, il livello di sicurezza interna all'Unione.

Si fece in ogni caso una valutazione degli sviluppi dopo Tampere, e si riscontrò un progresso meno sostanziale e più lento di quello previsto, l'obiettivo rimaneva una politica comune in materia di asilo ed immigrazione ed il principio di rispettare l'equilibrio tra la protezione dei rifugiati e l'effettiva capacità di accoglienza dell'Unione. La questione dei rifugiati si ripropose con tutta la sua forza e drammaticità per coloro che si presentavano alle frontiere sprovvisti di visti regolamentari. Il diritto assoluto di chiedere asilo, sul quale si era espresso il Consiglio Europeo di Tampere, si realizzava nella garanzia di poter accedere al territorio dell'Unione, ma questa garanzia veniva negata nei fatti dalla priorità, questa sì assoluta, della difesa delle frontiere baluardo della sicurezza, posta come obiettivo supremo della Unione e degli organismi comunitari.

Lo stesso ECRE, in un incontro a Siviglia, a ridosso del summit dei Governi dell'Unione del 2002, sottolineò tale realtà affermando che: *"l'accesso al territorio dell'Unione è il nucleo della protezione dei rifugiati, e senza la possibilità di accesso al suo territorio, il diritto di chiedere asilo è privo di significato, ma in questo modo si è provocato l'effetto di forzare l'ingresso illegale e di affidarsi a reti criminali. Con il risultato di un aumento del numero di morti sulle coste e alle frontiere europee, e l'emersione di nuove forme di schiavitù e sfruttamento"*.

Nel giugno del 2002 si tenne a Siviglia il Vertice dei Capi di Governo del Consiglio Europeo.

Dopo l'attentato terroristico dell'11 settembre, l'atteggiamento dei Governi europei si chiuse a considerazioni che non fossero quelle del controllo e dell'inviolabilità delle frontiere dell'Unione, così con la ripresa intensiva degli sbarchi, cadde ogni ritegno nel mostrare le vere intenzioni nei confronti di quanti cercavano salvezza in Europa. Nell'agenda del Vertice vennero poste come prioritarie le questioni relative all'emergenza clandestini ed alla sicurezza delle frontiere per accelerare la creazione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia.

Nell'affrontare le varie questioni non si faceva distinzione tra immigrati, rifugiati e quant'altri, tutti erano insomma posti sotto lo stesso denominatore di clandestini.

Si espresse inoltre la volontà di accelerare i tempi di approvazione delle proposte legislative:

- Adozione del Regolamento "*Dublino II*" entro dicembre 2002;
- Adozione delle Direttive sulla *Definizione di rifugiato* e sulla *Riunificazione familiare* entro giugno 2003;
- Adozione della Direttive sulle *Procedure di asilo* entro la fine del 2003.

Tuttavia, la trasformazione delle questioni ritenute prioritarie in decisioni operative necessitava l'unanimità dei consensi, così come stabilito per il periodo di transizione dal Trattato di Amsterdam. Ciò ha implicato mediazioni che hanno allungato i tempi del processo di comunitarizzazione della programmazione concertata per quanto atteneva gli interventi.

Nel febbraio del 2003 è però entrato in vigore il Trattato di Nizza che ha previsto la procedura di codecisione e il voto a maggioranza qualificata del Consiglio per quanto riguarda le misure relative all'asilo e ai rifugiati.

Si arriva così ad un altro importante Vertice Europeo che si tenne dal 19 al 20 giugno del 2003 a Salonicco, il Vertice in primis accolse favorevolmente il progetto di trattato costituzionale presentato dal presidente della Convenzione Giscard d'Estaing che ha svolto i lavori.

E tra i vari temi trattati si espresse fermamente nell'esigenza di elaborare una politica comune in materia di immigrazione clandestina, frontiere esterne, rimpatrio di clandestini e cooperazione con i Paesi terzi, risorse finanziarie e meccanismo di ripartizione degli oneri, una politica di integrazione dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano liberamente nel suo territorio, i criteri per l'imminente allargamento dell'Unione e soprattutto definì le linee di una politica comune in materia di asilo. Il Consiglio di Salonicco aveva infatti ribadito la sua determinazione ad istituire un regime europeo comune di asilo, come richiesto nella riunione al Vertice di Tampere del 1999 e specificato poi al successivo di Siviglia del 2002. In tale contesto era fondamentale l'adozione da parte del Consiglio, entro la fine del 2003, della legislazione ancora in sospeso, vale a dire:

- Direttiva recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Stati terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale;
- Direttiva sulle norme minime sul contenuto dello status di protezione;
- Direttiva sulle norme minime sulle procedure applicate negli Stati membri al fine del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Ribadiva l'importanza di creare all'interno dell'Unione un regime più efficiente in materia di asilo che consentisse di individuare rapidamente tutte le persone che necessitano di protezione, nell'ambito di movimenti migratori di ampia portata, sempre più frequenti, e di sviluppare opportuni programmi.

Il Consiglio prendeva atto della *Comunicazione della Commissione*, rivolta anche al Parlamento Europeo, *Verso regimi di asilo più accessibili, equi, e meglio gestiti*⁽¹⁾, ed invitava la Commissione stessa ad elaborare tutti i parametri che consentivano di garantire alle persone bisognose di protezione internazionale un ingresso nell'Unione caratterizzato da maggior ordine e controllo ed esaminare le modalità ed i mezzi diretti a potenziare la capacità di protezione delle regioni di origine, nella prospettiva di presentare al Consiglio, anteriormente al giugno 2004, una relazione generale in cui sarebbero suggerite le misure da adottare, comprese le ripercussioni giuridiche, in piena collaborazione con l'U.N.H.C.R.

Infine c'era un invito del Consiglio alla Commissione di esaminare, entro la fine del 2003, le possibilità di rafforzare ulteriormente le procedure nell'ottica di renderle più efficienti ed accelerare il trattamento delle domande di asilo non correlate alla protezione internazionale.

L'Unione definiva così un nuovo approccio complementare ai regimi di asilo di allora, al fine di gestire meglio i flussi dei richiedenti asilo non solo in Europa ma anche nelle loro regioni di origine. I nuovi sistemi si sarebbero basati su un vero e proprio partenariato tra i Paesi di origine, di transito e di primo asilo, grazie appunto ai regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti.

Il nuovo approccio sui regimi di asilo si fondava dunque su tre obiettivi:

⁽¹⁾ COM (2003) 315 def, del 3-06-2003 non pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale.

1. l'arrivo ordinato ed organizzato dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione internazionale nell'Unione Europea, partendo dalla loro regione di origine (programmi di "reinsediamento" e procedure di "ingresso protetto");
2. la condivisione degli oneri e delle responsabilità all'interno dell'Unione con le regioni di origine e di transito, soprattutto quelle meno sviluppate;
3. l'elaborazione di procedure efficaci, in materia di asilo e di rimpatrio, facenti capo a decisioni esecutive, un approccio integrato.

Per quanto riguarda tali decisioni esecutive, non si deve dimenticare che nel 2000 c'è la creazione del Fondo Europeo per i Rifugiati con una Decisione del Consiglio e l'approvazione del Regolamento EUODAC, ai quali dedicheremo una apposita menzione, così come nel 2001 c'è l'approvazione della Direttiva sull'accoglienza temporanea in caso di afflusso massiccio.

Inizia così con il Consiglio Europeo di Salonicco la cosiddetta *II fase del processo di armonizzazione* che alcuni chiamano anche *Tampere II*.

1.2. L'accesso all'Europa allargata, verso la II fase del processo di armonizzazione

Durante il semestre di Presidenza Italiana dell'Unione Europea (luglio-dicembre 2003), ci si propose di esaminare e possibilmente raggiungere un accordo sul testo del nuovo Trattato UE, basato sui lavori della Convenzione, e di firmarne il testo entro il 2004 a Roma, prima delle elezioni del Parlamento Europeo.

La bozza del Trattato costituzionale europeo affermava espressamente nell'Articolo III-266 comm. 1: "*L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta ad offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non-refoulement. Detta politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati e agli altri trattati pertinenti*".

Questo Trattato costituzionale permetterà di inserire nella tutela dei diritti fondamentali quelli che sono i punti forti della Carta di Nizza, che al momento è una semplice dichiarazione, in particolare il riferimento va fatto al sopra citato Articolo 18, dedicato al diritto di asilo (ora Articolo II-78 del Trattato Costituzionale Europeo). E' importante che la Dichiarazione di Nizza si trasformi in un atto vincolante attraverso appunto l'inserimento nel Trattato costituzionale europeo.

Inoltre la Presidenza Italiana fu molto impegnata a rispettare i termini di Siviglia e di Salonicco e portare a conclusione, entro la fine del 2003, le due Direttive sulla qualifica di rifugiato e sulla protezione sussidiaria e l'altra sulle procedure di asilo, che con la loro approvazione avrebbero messo un punto fermo alla prima fase di armonizzazione. Uno degli eventi più significativi e positivi del semestre italiano è rappresentato dalla riunione a Roma di un Seminario internazionale "Verso un più ordinato e gestito ingresso nell'Unione Europea delle persone che necessitano di protezione internazionale".

L'iniziativa della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea e della Commissione Europea, in collaborazione con il CIR, vide il 13-14 ottobre 2003 la partecipazione di oltre 150 persone provenienti da più di 30 Paesi. Al fine di dare una struttura al processo di elaborazione della Commissione, alla quale era stato dato uno specifico mandato dal Consiglio Europeo di Salonicco (ai sensi della conclusione n. 26 dello stesso), il Seminario ha focalizzato la propria attenzione sui possibili vantaggi e svantaggi legati all'adozione, a livello di Unione Europea, di una *Procedura di Ingresso Protetto* e di un *Programma di Reinsediamento*, quali strumenti di carattere complementare nell'ambito del regime di protezione internazionale ed alternativa agli ingressi irregolari.

Se infatti, affermavano i partecipanti al Seminario, l'accesso alla protezione sarebbe potuto essere offerto in tempi rapidi, ed in considerazione delle esigenze degli interessati e facilitato così l'ingresso sicuro e legale nell'Unione, allora non ci sarebbe stato bisogno per quelle persone che necessitano di protezione di ricorrere ai "trafficienti di persone" che hanno fatto di queste situazioni il loro mestiere, oppure alla "clandestinità".

In generale gli arrivi legali, ordinati e gestiti nell'UE permetterebbero agli Stati membri di prevedere l'arrivo di persone considerate bisognose di protezione internazionale. Questo preavviso potrebbe apportare notevoli vantaggi in termini di pianificazione per l'alloggio e l'impatto finanziario, inoltre rappresenterebbe uno strumento efficace per combattere sentimenti di razzismo e xenofobia.

La creazione di programmi di integrazione personalizzati per categorie specifiche di rifugiati potrebbe essere realizzato più facilmente se un Paese sapesse in precedenza chi sta arrivando sul suo territorio per restarci. Reinsediare e permettere l'accesso fisico al territorio dell'UE a persone la cui identità e storia si conoscono in anticipo, sarebbe preferibile anche dal punto di vista della sicurezza.

Ma nella realtà attuare tutto questo era sempre più difficile, poiché come anche rilevato dall'ECRE i requisiti restrittivi rendevano non facile l'ingresso legale in Europa per i cittadini di Stati terzi, ed inoltre la tipologia degli arrivi è sempre più di flussi misti ed irregolari, organizzati da trafficanti e contrabbandieri.

L'intero sistema di protezione europeo per i rifugiati era viziato, e lo è tuttora, da questi arrivi irregolari, indistinti e dal modo in cui i governi reagiscono ad essi, cioè per lo più lo intendono come un fenomeno minaccioso per la loro sicurezza, ordine pubblico e legalità, lo scopo di questo Seminario era appunto fare chiarezza su tale questioni.

Come si ricordava sopra due furono i temi fondamentali all'esame del Seminario, sui quali la Commissione aveva assegnato una ricerca a due distinti gruppi di lavoro: Procedure di Ingresso Protetto ed il Reinsediamento dei rifugiati. I partecipanti hanno riconosciuto che essi potrebbero essere elementi costitutivi di un approccio più complessivo e comune alle tematiche dell'asilo e dell'immigrazione, anche per il fatto che alcuni governi già da molto tempo ne conoscevano l'utilità e l'applicazione praticandoli.

Ci limitiamo solo a dare le definizioni di queste procedure e programmi, senza entrare nel merito dei loro vantaggi e svantaggi tecnicamente discussi.

Le procedure d'ingresso protetto sono delle tecniche da espletare presso le rappresentanze diplomatiche che permettono ai cittadini degli Stati terzi:

- di presentare al potenziale Stato ospitante, fuori dal suo territorio, una richiesta di asilo o di un'altra forma di protezione internazionale,
- di ottenere un permesso di ingresso provvisorio o definitivo, nel caso una risposta positiva a quella richiesta.

Allora un terzo dei quindici Stati membri dell'Unione applicava tali misure su base formale come canale complementare, altri come il Belgio, la Germania, l'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo ed il Portogallo, autorizzavano l'accesso in casi eccezionali ed in maniera informale, i rimanenti facilitavano l'accesso in occasioni specifiche.

La divergenza ed incoerenza delle procedure nei vari Stati ne riduceva l'impatto effettivo, esistevano buoni motivi per una armonizzazione.

Il reinsediamento, a differenza dell'ingresso protetto, rappresenta invece una scelta politica, ed è un modo per gestire l'arrivo di rifugiati preselezionati.

Infatti implica la selezione ed il trasferimento dei rifugiati da uno Stato nel quale hanno inizialmente cercato protezione, ad un terzo Stato che ha accordato il loro ingresso con lo status di residenza permanente. Il reinsediamento viene utilizzato quando i rifugiati non possono ritornare nel loro Paese di origine, né possono essere protetti effettivamente

ed integrati nel loro Paese di primo asilo, anche se poi nella pratica è stato utilizzato per ottenere altri scopi dagli Stati.

E' un programma attraverso il quale gli Stati decidono in anticipo chi possono aiutare e selezionano gli individui ai quali possono garantire una protezione duratura ed efficace dopo il loro arrivo, determinandone prima lo status di rifugiati.

Allora quattro Stati membri dell'Unione (la Svezia, la Finlandia, la Danimarca e l'Olanda) erano Paesi tradizionali di reinsediamento e un altro, l'Irlanda, è stato inserito nelle lista dell'U.N.H.C.R. fra i "Paesi emergenti di reinsediamento" dal 1999, infine il Regno Unito ha dato inizio ad un programma nel 2003.

Non erano quindi una realtà nuova, ma la Commissione ed alcuni Stati membri auspicavano che tali programmi venissero utilizzati per gestire un sempre maggior numero di arrivi legali nel territorio dell'Unione, a beneficio così della protezione dei rifugiati e a vantaggio degli stessi.

Infine gli altri elementi costitutivi di un approccio comune e complessivo alle tematiche dell'asilo e dell'immigrazione erano rappresentati dal rafforzamento delle capacità di offrire protezione da parte delle regioni di origine, dall'accesso a canali legali d'immigrazione nonché da un'efficace politica di rimpatrio, il tutto in un'ottica di condivisione degli oneri e delle responsabilità.

L'impegno della Presidenza italiana fu anche quello di portare all'attenzione del Consiglio dei Ministri del GAI i risultati di questo lavoro per consentire una valutazione più approfondita e per mettere a disposizione di chi ha responsabilità politiche ed istituzionali la base tecnica lì esaminata.

E così in una nota (N. Prev. Doc. 14597/03 ASILE 61) la Presidenza italiana si espresse al Consiglio dell'Unione Europea riunito a Bruxelles il 18-11-2003.

L'allargamento dell'Unione Europea a dieci nuovi Stati membri, previsto per il 1° maggio del 2004 pose l'Europa di fronte a nuove sfide: innanzitutto l'integrazione di 75 milioni di cittadini, il cui peso sarà del 17%, mentre il contributo all'economia non andrà oltre l'8%, si tratta inoltre di una popolazione eterogenea, non uniforme, il problema dei confini.

Inoltre, come anche evidenziato dall'U.N.H.C.R., l'ingresso di dieci nuovi Stati membri, insieme all'applicazione della legislazione recentemente armonizzata dell'Unione avrebbe potuto decisamente modificare gli assetti delle richieste di asilo all'interno dell'Unione europea ampliata, e condurre ad un aumento dei richiedenti asilo da esaminare nei nuovi Stati confinanti.

Per questo si vide la necessità di ridiscutere il problema dell'asilo e analizzare nuove soluzioni, come l'approvazione di altre direttive, e regolamenti.

Ricordiamo infatti l'approvazione della Direttiva sulle norme minime dell'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri del 27/01/2003, la Direttiva sul ricongiungimento familiare del 22/07/2003, ed infine quella sulla qualifica di rifugiato o persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, a cittadini provenienti da Paesi terzi o apolidi del 29/04/2004. Per quanto attiene ai regolamenti citiamo il Regolamento sui criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo, o "Dublino II" del 18-02-2003, ai quali dedicheremo una parte specifica.

Tra il 4/5 novembre del 2004 si è riunito a Bruxelles il Consiglio Europeo, durante questo incontro di Capi di Stato e di Governo dell'Unione, chiamato anche "Tampere II", è stato approvato un documento programmatico per i prossimi anni: si trattava del Programma pluriennale per rafforzare l'area di libertà, sicurezza e giustizia preparato dalla Presidenza olandese.

Tale documento, chiamato "Programma dell'Aja" segnava l'inizio della *seconda fase del processo di armonizzazione delle politiche in materia d'immigrazione ed asilo*, la prima come prevista dal Trattato di Amsterdam, si era conclusa nel maggio del 2004 con l'allargamento dell'Unione a 25 Stati e con l'approvazione della maggior parte delle Direttive e dei regolamenti previsti dallo stesso.

I primi anni della seconda fase saranno così caratterizzati:

- Innanzitutto dal recepimento delle varie Direttive nell'ordinamento interno degli Stati membri, un processo obbligatorio per il quale è previsto un periodo di due anni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea;
- Altro aspetto è l'effettiva integrazione dei dieci nuovi Stati Membri dell'Unione Europea, dal momento del nuovo accesso i nuovi Stati è vero che hanno automaticamente ereditato l'intero pacchetto normativo, però è certamente necessario un periodo di tempo per adeguarsi effettivamente alle nuove regole in vista della piena entrata in vigore per essi del cosiddetto *aquis di Schengen*, ossia la libera circolazione dei cittadini prevista per il 2006 in tutto il territorio dell'Unione;
- Un terzo aspetto riguarda il Trattato costituzionale europeo che dopo la sua firma, avvenuta a Roma il 29-10-2004, dovrà essere ratificato da tutti gli Stati membri, per alcuni comporterà un referendum, comunque la sua entrata in vigore è prevista per il 1° novembre 2006. Alcuni suoi aspetti saranno anticipati, come il meccanismo decisionale, come previsto anche dal Trattato di Amsterdam, l'introduzione dal 1° aprile 2005 del sistema a maggioranza qualificata e della co-decisione del Parlamento Europeo per le materie connesse all'asilo e ai rifugiati ed a tutti gli aspetti di Giustizia ed Affari Interni con l'eccezione dell'immigrazione legale.

Il Programma dell'Aja, in conformità con il testo del Trattato Costituzionale Europeo, prevedeva in prospettiva il superamento dell'ottica delle "condizioni minime", per arrivare ad un Sistema Unico Europeo di Asilo, ovvero a regole veramente comuni per tutti gli Stati membri entro il 2010, regole che includano tanto uno status uniforme di chi gode del diritto di asilo o di protezione sussidiaria, quanto una procedura comune per il riconoscimento dello stesso .

In questa fase di preparazione di tale Sistema Unico, il Consiglio Europeo affida una serie di compiti alla Commissione Europea.

Il Programma dell'Aja si occupava comunque di tutti gli aspetti di politica interna e di giustizia dell'Unione e più specificamente per quanto riguarda l'immigrazione e l'asilo si focalizzava sulla cooperazione tra l'Unione Europea e gli Stati Terzi, ovvero gli Stati di origine, di primo asilo e di transito di rifugiati ed immigrati.

La Commissione veniva invitata a presentare programmi regionali di protezione, innanzitutto per l'Est Europa e per l'Africa, è stato inoltre annunciato un *programma europeo di reinsediamento di rifugiati (resettlement)* e di altre misure atte a garantire un accesso protetto al territorio europeo da parte di persone bisognose di protezione internazionale, e la creazione di una *agenzia europea di controllo delle frontiere esterne* già approvata che entrerà in vigore dal 2005.

Per quanto concerne i Paesi di transito il programma di reinsediamento prevedeva una cooperazione rafforzata e misure di capacity bulding per permettere a tali Paesi di gestire meglio le migrazioni e di fornire protezione adeguata ai rifugiati.

Infine il Programma dell'Aja annunciava l'elaborazione di standard comuni per il rimpatrio, preferibilmente volontario, in condizioni umane e con il pieno rispetto dei diritti umani e della dignità.

Concludo riportando il comm. 2-3 Articolo III-266 del Trattato Costituzionale Europeo, nella speranza che al più presto possa divenire diritto vincolante per tutti gli Stati membri: “2...*la legge o la legge quadro europea stabilisce le misure relative ad un sistema europeo comune di asilo che includa:*

- a) *uno status uniforme in materia di asilo a favore dei cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l’Unione;*
- b) *uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di Paesi terzi che, pur senza beneficio dell’asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;*
- c) *un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;*
- d) *procedure comuni per la concessione e la revoca dello status uniforme in materia di asilo e protezione sussidiaria;*
- e) *criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame della domanda d’asilo o protezione sussidiaria;*
- f) *norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;*
- g) *il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.*

3. *Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio dei ministri, su proposta della Commissione, può adottare regolamenti europei o decisioni europee che comportano misure temporanee a beneficio degli Stati membri interessati. Delibera previa consultazione del Parlamento Europeo.”*

2. Il Fondo Europeo per i Rifugiati

Dal 1997 la Commissione ha finanziato delle azioni pilota destinate ai rifugiati e agli sfollati, sulla base poi di tale esperienza l’Unione ha istituito un Fondo Europeo per i rifugiati che riuniva in un solo strumento le azioni in materia d’integrazione e quelle di accoglienza e al rimpatrio volontario che erano oggetto dell’azione comune. Inoltre il Consiglio nell’elaborare un progetto pluriennale si era basato sia sul Trattato di Amsterdam sia sulle conclusioni dei Tampere.

La creazione di tale Fondo costituisce un primo e concreto passo verso un regime comune di asilo. Istituito con una Decisione del Consiglio la 2000/596/CE del 28-09-2000⁽²⁾ per cinque anni (2000-2004), ed ora rinnovato per altri sei (2005-2010), creava un sistema di ripartizione delle risorse al fine di equilibrare gli oneri sostenuti dagli Stati membri.

Era importante infatti riuscire ad ovviare alle disuguaglianze tra i dispositivi di accoglienza dei rifugiati e degli sfollati, in quanto esse provocavano squilibri all’interno dell’Unione in materia di oneri finanziari ed organizzativi. Il sostegno finanziario comunitario costituiva anche un invito, per gli Stati membri che ne hanno bisogno, a migliorare il loro sistema di accoglienza e a istituire procedure di asilo eque ed efficaci. Le azioni finanziate dal Fondo sono destinate alle persone che hanno ottenuto lo status di rifugiato o un’altra forma di protezione internazionale e agli sfollati che beneficiano di un regime di protezione temporanea, e permetteranno di sostenere gli Stati membri nei seguenti modi:

- **Miglioramento delle condizioni di accoglienza e delle procedure in termini di infrastrutture e di servizi;**

⁽²⁾ Dec del Consiglio pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale L 252 del 6-10-2000.

- Integrazione di coloro che beneficiano di una forma di protezione internazionale stabile, con l'obiettivo di rendere tali persone più autonome possibile;
- Rimpatrio volontario e reinsediamento nel paese di origine.

Gli Stati membri sono i principali responsabili dell'attuazione delle misure sovvenzionate dal Fondo e organizzano il coordinamento a livello nazionale, ciascuno Stato membro presenta ogni anno una domanda di cofinanziamento, e una volta accettata dalla Commissione, lo Stato ne garantisce la gestione, la selezione e valutazione dei singoli progetti, il controllo finanziario per la prevenzione delle irregolarità, informandone la Commissione annualmente.

A titolo esemplificativo, anche se è un progetto nazionale, riguardante l'Italia, è bene accennare ad uno in particolare finanziato dal Fondo Sociale Europeo: il Progetto INTEG.R.A.

Tale progetto si inserisce nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria EQUAL 2000-2006, finanziata dal Fondo Sociale Europeo e gestita in Italia dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha come obiettivo principale l'integrazione socio-lavorativa e socio-abitativa dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Il progetto nasce da un partenariato di sviluppo composto da tre soggetti proponenti: U.N.H.C.R., CENSIS e ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), da 8 Comuni italiani, da 25 soggetti del mondo del lavoro, della ricerca, e del terzo settore, tra cui il CIR, e da 4 referenti di analoghi progetti europei (Italia, Francia, Germania, e Regno Unito).

I Comuni che hanno aderito sono: Ancona, Bergamo, Bitonto, Catania, Forlì, Genova, Perugia e Roma; essi sono promotori, coordinatori e gestori di progetti territoriali.

Infatti presso ciascuna città è nato un progetto locale per assistere i richiedenti asilo durante il periodo di attesa della decisione della Commissione Centrale e i rifugiati durante il loro percorso di integrazione. I tempi di attesa per ottenere il riconoscimento dalla Commissione Centrale possono essere lunghi e soprattutto, durante questo periodo, ai richiedenti asilo non è permesso lavorare, pertanto fino ad oggi i Comuni e il settore terzo hanno offerto un alloggio e assistenza sociale nei limiti della propria disponibilità.

Il progetto INTEG.R.A. prevede progetti locali di accompagnamento all'autonomia lavorativa, abitativa e sociale dei richiedenti asilo e rifugiati, cercando di rispondere ai loro problemi principali.

Nell'ambito delle attività locali sono stati creati degli Uffici Integ.r.a. locali e dei Tavoli locali per l'integrazione allo scopo di creare modelli di inserimento alloggiativi e lavorativo; il CIR partecipa alle attività di Roma, Ancona e Catania.

Una banca dati è stata realizzata per monitorare i risultati del progetto e l'accesso ai servizi da parte dei beneficiari, in essa sono comprese una sezione relativa alla persona beneficiaria dell'intervento Integ.r.a. ed una relativa ai servizi offerti dai Comuni, con particolare attenzione al percorso formativo, lavorativo ed alloggiativi. Alla data del 31-12-2004 risultava che i Comuni erano entrati in contatto con circa 800 beneficiari ed hanno sviluppato interventi a favore di più di 400 persone tra richiedenti asilo, rifugiati e persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari.

La proposta chiave del progetto Integ.r.a. riguarda la creazione di un soggetto operatore nuovo, un'*Agenzia Immobiliare Sociale*, che permetta grazie ad un stretta sinergia tra pubblico e privato di attivare e coordinare nuovi attori ed azioni per una nuova politica di edilizia sociale. Sei Comuni partner hanno già avviato la creazione di gruppi di lavoro ad hoc. Il consolidamento di in sistema integrato di interventi attraverso il coinvolgimento degli attori locali costituisce la chiave di volta per un efficace processo di integrazione sul territorio, anche perché obiettivo del progetto è quello di farlo divenire trasferibile e sostenibile su altri territori.

3. Il Sistema “Eurodac” ed il Regolamento “Dublino II”

3.1. Il Regolamento del Consiglio che istituisce il sistema “Eurodac”

La Convenzione di Dublino, firmata nel 15-06-1990 da tutti gli Stati membri, permetteva di determinare lo Stato competente ad esaminare le domande di asilo presentate in uno degli Stati membri dell'Unione, e tenuto conto delle difficoltà che gli stessi Stati membri prevedevano di incontrare per individuare gli stranieri che avessero già presentato una domanda di asilo in un altro Stato membro, i ministri incaricati dell'immigrazione lanciarono nel 1991 l'idea di organizzare un sistema comunitario di confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo per permettere di identificarli. A questo scopo furono negoziati, a partire dal marzo 1996, una convenzione ed un progetto di protocollo, ma poi a causa dell'imminenza dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che modificava la base giuridica e procedurale per la politica di asilo, il Consiglio decise nel 1998 di trasformare questi due testi, non ancora in vigore, in uno strumento comunitario.

La Commissione elaborò un regolamento che raccoglieva i progetti di convenzione e protocollo precedenti e che si basava sul nuovo Titolo IV del Trattato CE, in particolare l'Articolo 63.

Il regolamento fu preferito alla direttiva, perché permette di definire un insieme di norme precise, applicabili direttamente in tutti gli Stati membri, per la conservazione, il confronto e la cancellazione delle impronte digitali.

Il sistema “Eurodac”, istituito quindi dal Regolamento CE n. 2725/2000 del 11-12-2000⁽³⁾ permette agli Stati membri di identificare i richiedenti asilo e le persone che hanno varcato irregolarmente una frontiera esterna della Comunità. Confrontando le impronte gli Stati membri possono verificare se un richiedente asilo o un cittadino straniero che si trova illegalmente sul suo territorio ha già presentato un domanda in altro Stato membro.

Si affiancava infatti al sistema previsto dalla Convenzione di Dublino, rendendo applicabili e più efficaci le sue disposizioni, e facendone espressamente rinvio.

La struttura comporta una Unità centrale gestita dalla Commissione Europea, una base automatizzata di dati sulle impronte digitali e i mezzi elettronici di trasmissione tra gli Stati membri e la base centrale.

Oltre alle impronte digitali, i dati trasmessi dagli Stati membri indicano lo Stato membro di origine, il luogo e la data dell'eventuale domanda d'asilo, il sesso e un numero d'identificazione. Le impronte sono rilevate per ogni persona di più di 14 anni e codificate nella base di dati direttamente dall'unità centrale o dallo Stato membro di origine.

Per i richiedenti asilo, i dati sono conservati per dieci anni, salvo se l'interessato ottiene la cittadinanza di uno degli Stati membri, in tal caso gli elementi che lo riguardano sono immediatamente cancellati.

Per i cittadini stranieri fermati in occasione dell'attraversamento irregolare di una frontiera esterna, sono conservati per due anni a decorrere dalla data alla quale le impronte digitali sono state rilevate.

Per i cittadini che di trovano illegalmente sul territorio di uno Stato membro, Eurodac permette soltanto il confronto delle impronte con quelle contenute nella base di dati

⁽³⁾ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale L 316 del 15-12-2000. Il Regolamento è entrato in vigore e il Sistema Eurodac ha iniziato la sua attività il 15-01-2003. Sia applica ai territori ai quali è applicabile la Convenzione di Dublino ora modificata dal Reg CE n. 343/2003.

centrale per verificare se l'interessato non abbia presentato una domanda di asilo in un altro Stato membro, e queste impronte, una volta trasmesse per il confronto, non vengono conservate da Eurodac.

Per quanto riguarda la protezione dei dati personali, gli Stati membri di origine devono garantire che le impronte siano rilevate nel rispetto della legalità e che, sempre nel rispetto della legalità, avvengano tutte le operazioni relative all'utilizzo, la trasmissione, la conservazione o la cancellazione dei dati stessi.

La Commissione verifica la corretta applicazione del presente Regolamento all'interno dell'Unità centrale e adotta tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza dell'Unità stessa.

Oltre alle autorità nazionali di controllo, è stata creata un'autorità di controllo comune ed indipendente, composta da un massimo di due membri o rappresentanti delle autorità di controllo di ciascuno Stato membro.

Tale autorità è incaricata di controllare l'attività dell'Unità centrale per assicurarsi che vengano rispettati i diritti degli interessati e di occuparsi dei problemi concreti inerenti al funzionamento Eurodac.

A termine, quest'autorità sarà sostituita dall'organo indipendente di controllo previsto dall'Articolo 286 paragr. 2 del Trattato CE.

3.2. Il Regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo, detto anche "Dublino II"

Le conclusioni del Consiglio di Tampere del 1999 invitavano gli Stati membri ad individuare i criteri e meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo caratterizzati da "*chiarezza e praticità*", e il Regolamento in esame⁽⁴⁾ andava a sostituire (tranne per la Danimarca che non ha partecipato all'adozione dello stesso) la Convenzione di Dublino firmata il 15-06-1990.

Così come era previsto per la Convenzione di Dublino, la funzione di tale regolamento è duplice: da un lato si vuole garantire al richiedente asilo che la propria domanda venga esaminata da un Paese membro, evitando così il noto fenomeno dei "rifugiati in orbita" respinti ad ogni frontiera, dall'altro si vuole impedire la proposizione da parte dello stesso soggetto di molteplici domande di asilo in diversi Paesi membri, quello che viene cioè comunemente chiamato "*asylum shopping*".

La soluzione a questi due fenomeni viene individuata nell'adozione della cosiddetta *one chance rule*, nella regola cioè in base alla quale ogni individuo, all'interno del territorio dell'Unione, ha diritto ad un'unica possibilità di esame della domanda di riconoscimento dello *status*. Se quindi vi deve essere sempre un unico paese competente a tale esame, non sarà possibile all'interessato proporre una seconda istanza alle autorità di un altro Paese; tuttavia qualsiasi Stato membro può esaminare una domanda di asilo anche se tale esame non gli compete in base ai criteri del Regolamento (secondo l'Articolo 3 com.2), possibilità prevista anche dalla Convenzione di Dublino che però subordinava tale opzione al consenso dell'interessato, oggi non più richiesto, l'unico Stato competente non è d'altra parte quello scelto dall'interessato.

I criteri enunciati devono essere applicati nell'ordine di presentazione, e sono applicati sulla base della situazione esistente al momento della presentazione della domanda di asilo, sono esposti dall'Articolo 6 all'Articolo 13 del Regolamento e nel seguente ordine:

⁽⁴⁾ Regolamento CE n. 343/2003 del Consiglio del 18-02-2003 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale L50 del 25-02-2003. Ricordiamo anche il Regolamento CE n. 1540/2003 della Commissione del 2-09-2003 e pubblicato nella GU L 222 del 2-09-2003 recante le modalità di applicazione del Regolamento CE n. 343/2003 del Consiglio.

- 1) Se il richiedente asilo è un minore non accompagnato, è competente per l'esame della domanda di asilo lo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare (all'Articolo 2 lett *i* sono definiti i "familiari"), purché ciò sia nel migliore interesse del minore. In mancanza di un familiare è invece competente lo Stato membro in cui il minore ha presentato domanda (Articolo 6). La competenza all'esame di una domanda dello Stato in cui un minore non accompagnato ha proposto la domanda, pare evidentemente motivata dall'interesse del minore stesso ad evitare trasferimenti che ne possano pregiudicare l'inserimento sociale e scolastico.
- 2) Se un familiare del richiedente asilo, a prescindere dal fatto che la famiglia fosse già costituita nel Paese di origine, è stato autorizzato a soggiornare in qualità di rifugiato in uno Stato membro, tale Stato è competente per l'esame della domanda di asilo, purché gli interessati lo desiderino (Articolo 7).
- 3) Se un familiare di un richiedente asilo ha presentato in uno Stato membro una domanda sulla quale non è stata ancora presa una decisione di merito, l'esame della domanda di asilo compete a detto Stato, sempre che gli interessati lo desiderino (Articolo 8).
- 4) Se il richiedente asilo è titolare di un permesso di soggiorno in corso di validità, lo Stato competente per l'esame della domanda di asilo è quello che ha rilasciato tale titolo (Articolo 9 com.1).
- 5) Se il richiedente asilo è titolare di un visto in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo è quello che ha rilasciato il visto, a meno che tale visto sia stato rilasciato su autorizzazione o in rappresentanza di altro Stato membro. In tale ultimo caso competente è quest'ultimo Stato (Articolo 9 com.2).
- 6) Se il richiedente asilo è titolare di più titoli di soggiorno o visti in corso di validità, rilasciati da vari Stati membri, è competente nell'ordine: lo Stato che ha rilasciato il titolo di soggiorno che conferisce il diritto di soggiorno più lungo o quello la cui scadenza è più lontana; lo Stato che ha rilasciato il visto la cui scadenza è più lontana ed infine lo Stato che ha rilasciato il visto di validità più lunga o, in caso di validità identica, quello che ha rilasciato il visto la cui scadenza è più lontana (Articolo 9 com.3).
- 7) Se il richiedente asilo è titolare soltanto di uno o più titoli di soggiorno scaduti da meno di due anni o di uno o più titoli di soggiorno scaduti da almeno sei mesi che gli avevano effettivamente permesso l'ingresso nel territorio di uno Stato membro, si applicano i paragrafi 1, 2, e 3 fino a che il richiedente asilo non abbia lasciato i territori degli Stati membri. Qualora invece il titolo di soggiorno o il visto siano scaduti, rispettivamente da oltre due anni e da oltre sei mesi, è competente lo Stato in cui è stata presentata la domanda (Articolo 9 com. 4).
- 8) Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle prove indiziali di cui ai due elenchi menzionati nell'Articolo 18 parag.3 (inclusi i dati di cui al capo III del Reg. CE n. 2725/2000 sistema Eurodac) che il richiedente asilo ha varcato illegalmente la frontiera di uno Stato membro, nei dodici mesi antecedenti la domanda ed in provenienza da un Paese terzo, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di asilo (Articolo 10 com. 1). Qualora però lo Stato come sopra individuato non possa o non possa più ritenersi competente ai sensi della norma indicata, ed il richiedente abbia soggiornato in precedenza per un periodo continuativo di almeno cinque mesi in uno Stato membro, detto Stato è competente per l'esame della domanda di asilo (Articolo 10 com. 2).

- 9) Se un cittadino di un Paese terzo entra nel territorio di uno Stato membro in cui è dispensato dal visto, l'esame della domanda di asilo compete a quest'ultimo Stato (Articolo 11 com.1). Tale ultimo criterio non si applica però nel caso in cui il cittadino di un Paese terzo presenti poi la domanda in un altro Stato membro in cui è parimenti esentato dal visto, in tal caso la domanda compete a quest'ultimo.
- 10) Quando la domanda di asilo è presentata in una zona internazionale di transito di un aeroporto di uno Stato membro, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda (Articolo 12).
- 11) Quando lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo non può essere designato sulla base dei criteri sopra esposti, è competente il primo Stato nel quale la domanda è stata presentata (Articolo 13).

Gli Articoli 14, e 15 contengono poi, rispettivamente norme poste a tutela dell'unità familiare, un criterio quindi per il trattamento congiunto delle domande presentate da diversi appartenenti al medesimo nucleo familiare, e la "clausola umanitaria" in forza della quale qualsiasi Stato può, pur non essendo competente in applicazione dei principi definiti dal Regolamento, procedere al ricongiungimento dei membri della stessa famiglia nonché di altri parenti a carico, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali.

Gli Articoli da 16 a 20 disciplinano invece il contenuto della "presa in carico" di una domanda di asilo da parte di uno Stato membro e la complessa procedura di trasferimento delle stesse tra gli Stati membri.

Il capo IV (Articoli 21-23) contiene infine le regole per la "cooperazione amministrativa" tra gli Stati membri, necessaria per il funzionamento dell'intero meccanismo predisposto dal Regolamento e per migliorarne l'efficacia, gli Stati membri possono concludere accordi bilaterali aventi per oggetto, ad esempio, lo scambio di ufficiali di collegamento, la semplificazione delle procedure o l'accorciamento dei termini.

Il presente Regolamento è pienamente sostitutivo della Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee del 1990, entrò in vigore il 17-03-2003, dopo tale data qualsiasi riferimento alla Convenzione contenuta nell'Regolamento Eurodac deve intendersi riferita al presente Regolamento. Infine gli Stati membri applicano tale Regolamento nel rispetto del principio di non discriminazione e stabiliscono le sanzioni applicabili alle violazioni dello stesso.

4. Le Direttive Comunitarie ora in vigore per gli Stati membri

4.1. La Direttiva sulle norme minime relative all' accoglienza dei richiedenti asilo del 27-01-2003

La Commissione Europea dopo il vertice di Laeken nell'aprile 2001 elaborò una proposta di direttiva sulle *norme minime di accoglienza*. La Direttiva, discussa ed emendata dal Consiglio Europeo GAI (Giustizia ed Affari Interni) nell'incontro tenutosi in Lussemburgo nell'aprile 2002, viene adottata definitivamente il 27-01-2003⁽⁵⁾ dal Consiglio dei Ministri dell'UE.

Erano passati circa due anni dalla prima proposta, che furono caratterizzati dal dibattito all'interno del Consiglio, riguardanti modifiche e rettifiche con un notevole

⁽⁵⁾ Direttiva 2003/9 CE del 27-01-2003, è pubblicata nella GU del 6-02-2003, indica agli Stati come termine ultimo di adeguamento ad essa la data del 6-02-2005.

abbassamento degli standard e con la concessione di un grande spazio di discrezionalità ai singoli Stati membri, testo quindi più restrittivo rispetto a quello elaborato dalla Commissione.

Il modello cui fa riferimento è quello dell' *Immigration Asylum Act*, entrato in vigore nell'aprile del 2000 in Gran Bretagna, per la scelta del luogo di residenza e per la costrizione della libertà di movimento dei richiedenti asilo, infatti pur riconoscendo la libera circolazione al richiedente, ammette, regolandone le modalità, che gli Stati membri "possano stabilire un luogo di residenza per il richiedente asilo, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda" e che "ove risultasse necessario, ad esempio per motivi legali o di ordine pubblico, gli Stati membri possano confinare il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale" (Articolo 7).

La Direttiva si occupa di determinare "norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri", in particolare che sia rilasciato entro tre giorni dalla proposizione della domanda, un documento che ne certifichi lo *status* di richiedente e che gli consenta di soggiornare nel territorio dello Stato nel periodo in cui la domanda è "pendente o in esame" (Articolo 6).

Altri aspetti rilevanti sono: il diritto dei richiedenti minori e dei figli minori dei richiedenti all'istruzione (Articolo 10), il diritto dei richiedenti asilo ad accedere al lavoro (Articolo 11), alla formazione professionale (Articolo 12), le condizioni materiali dell'accoglienza, il diritto all'assistenza sanitaria d'emergenza e nel trattamento essenziale della malattia (Articoli 13 e 15), infine norme su gruppi specifici quali i minori non accompagnati, le vittime di tortura e violenza (Articoli 17-20).

Per quanto riguarda le condizioni materiali di accoglienza, queste vengono ridotte alla minima sussistenza del richiedente asilo, circa l'obbligo degli Stati membri di fornire vitto, alloggio e vestiario, viene soppresso il contributo per un alloggio indipendente, e si concede la possibilità di modalità di alloggio diverse da quelle stabilite, il che lascia un ampio margine di abuso relativamente a questa discrezionalità.

Rispetto al diritto al lavoro, tale Direttiva prevede il diritto di accesso al mercato del lavoro del richiedente asilo se entro un anno dalla presentazione della domanda non sia stata presa ancora una decisione (Articolo 11), ma comunque dopo un così lungo periodo di attesa, gli Stati membri non sono obbligati a concedere il diritto al lavoro, semplicemente possono decidere sotto quali condizioni tale accesso sia garantito.

Questi ampi margini nazionali che si riscontrano in più aspetti lasciano molti dubbi sul fatto che si possa parlare di una vera armonizzazione, poiché in questo modo tende sempre più a divenire un livellamento delle normative nazionali esistenti in senso più restrittivo rispetto alle singole vigenti in alcuni Stati.

Prima di passare all'analisi di un'altra Direttiva, è bene soffermarsi su un punto alquanto controverso che è contenuto negli Articoli 11-12 di questa Direttiva cioè l'accesso al lavoro ed alla formazione professionale del richiedente asilo.

Infatti oltre a principi propriamente legali vi sono principi etici che ne regolano l'accesso ma che non sempre vengono rispettati, e negarlo pone tutta la responsabilità dell'accoglienza socio-economica direttamente sullo Stato perché ostacola l'integrazione e si ripercuote sulla disoccupazione di lungo periodo e in una dipendenza dal sistema di assistenza sociale, e in una maggiore difficoltà di reintegrazione del richiedente asilo nella società di origine.

A tale problema si riferisce l'Iniziativa Comunitaria Equal finanziata dal Fondo Sociale Europeo, la cui finalità è quella di "esaminare e promuovere nuovi mezzi da utilizzare per combattere tutte le forme di discriminazione e ineguaglianza nel mercato del lavoro, sia per coloro che lavorano sia per coloro che cercano lavoro".

L'Equal è costituito da 5 assi, dei quali in 5° è quello dei "Richiedenti asilo", le sue priorità vertono appunto sull'aiuto all'integrazione dei richiedenti asilo.

Relativamente allo status dei richiedenti asilo l'assistenza fornita può essere favorevole alla creazione di nuove metodologie da utilizzare per facilitare l'ingresso al mercato del lavoro o per permettere una formazione a quei residenti che avranno esito negativo della loro richiesta prima che lascino il Paese di accoglienza.

Uno dei raggruppamenti transnazionali di Equal, o accordi di cooperazione (TCA) è Asycult che lavora sul tema dei richiedenti asilo, e vuole dare un contributo al miglioramento della posizione socio-economica degli stessi.

I progetti nazionali partner sono in Belgio, Germania, Grecia, Italia (Asylumisland), Lussemburgo ed Olanda.

Nonostante la procedura di asilo sia molto diversa nei vari Paesi dell'Unione, la realtà culturale, e la valorizzazione del bagaglio culturale dei richiedenti asilo sono i punti di partenza dei progetti nazionali dei partner Asycult. Gli scopi degli accordi di cooperazione includono la creazione di nuove metodologie di formazione culturale dei richiedenti asilo e l'istituzione di "schemi di consulenza" per l'integrazione individuale nel mercato del lavoro con l'aiuto di mediatori interculturali.

Fra le attività principali intraprese da Asycult c'è una ricerca sulle esigenze lavorative e di istruzione dei richiedenti asilo nei Paesi che partecipano e lo sviluppo di una metodologia e una struttura di questionario in vista di approfondimenti di studio in materia.

4.2. La Direttiva relativa al diritto al Ricongiungimento familiare del 22-09-2003

Il diritto al ricongiungimento familiare può ascrivarsi nell'insieme di garanzie giuridiche poste a tutela della famiglia, intesa quale "*nucleo naturale e fondamentale della società*". Esso costituisce una diretta estrinsecazione del principio di unità familiare, giacché tende a promuovere la riunificazione dei membri della famiglia in un Paese diverso da quello di origine.

Tale prerogativa è riconosciuta in vari accordi internazionali, con prevalente riferimento alla categoria dei lavoratori migranti, così come in norme ed iniziative promosse in sede comunitaria e dal Consiglio d'Europa.

Come infatti è già stato sottolineato sino all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il 1°-05-1999, l'attuazione di talune politiche era riservata in via esclusiva agli Stati membri, successivamente le istituzioni comunitarie sono divenute titolari di un'ampia potestà normativa, finalizzata all'elaborazione di una disciplina uniforme in materia di visti, asilo ed immigrazione, in forza delle disposizioni contenute nel nuovo Titolo IV del Trattato CE. Lo specifico riferimento al ricongiungimento familiare contenuto nell'Articolo 63 comma 3 lett. a).

Fino ad arrivare alla Direttiva, tuttora in vigore, 2003/86 del Consiglio del 22-09-2003⁽⁶⁾ che detta principi comuni in materia di ricongiungimento familiare, nel quadro dell'armonizzazione delle politiche di immigrazione dei Paesi aderenti all'Unione Europea.

Invero la Direttiva rappresenta certamente un passaggio fondamentale per il conseguimento di una maggiore integrazione dei cittadini dei Paesi terzi, siano essi lavoratori migranti, richiedenti asilo o rifugiati, nel contesto giuridico e sociale europeo

⁽⁶⁾ La Direttiva è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale L 251 del 3-10-2003. E' previsto nel testo un termine temporale perché gli Stati membri vi si conformino, il 3-10-2005 (Articolo 20), ed un altro perché la Commissione presenti al parlamento ed al Consiglio una relazione sull'applicazione della Direttiva negli ordinamenti degli Stati membri, proponendo in caso le modifiche necessarie, entro il 3-10-2007 (Articolo19).

(obiettivo dichiarato nel punto 4 del Preambolo). A tale fine, il riconoscimento del diritto alla riunificazione della famiglia costituisce un elemento essenziale del più ampio nucleo di principi afferenti al rispetto della vita familiare, in linea con quanto sancito in diversi strumenti di protezione dei diritti umani, primi tra tutti la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (Articolo 8), e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Articolo 7).

Pur tuttavia questa Direttiva non ebbe un percorso facile di approvazione, forti contrasti emersero tra il Consiglio ed il Parlamento Europeo nell'ultima fase di elaborazione del suo testo, che culminarono nella presentazione di un ricorso del Parlamento innanzi alla Corte di Giustizia per la lesione delle prerogative stabilite dall'Articolo 67 paragrafo 1 del Trattato CE, ad oggi ancora pendente presso la Corte.

Infatti, dopo la formulazione della terza proposta di direttiva, da parte della Commissione il 2-05-2002, gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio GAI, raggiunsero un accordo senza attendere le osservazioni del Parlamento, integrando così una violazione dell'Articolo 67 paragrafo 1, anche se nella circostanza l'omissione di consultazione assume un significato più grande. In sostanza si viene ad ammettere che solo il Consiglio, nella qualità di organo rappresentativo degli interessi nazionali, sia legittimato ad esprimere la volontà politico-legislativa dell'Unione su questioni rilevanti esautorando il Parlamento della sua funzione naturale di sede di composizione delle istanze politiche, e rischiando con ciò di ridurre l'Unione stessa alla mera somma degli interessi dei singoli Stati membri.

Ma ora analizziamo il contenuto della Direttiva. Secondo l'attuale formulazione dell'Articolo 1 scopo della Direttiva è quello di *"fissare le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini dei Paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri"*, tale enunciazione è solo apparentemente più precisa di quella originaria, che si limitava, ad affermare come l'obiettivo della Direttiva fosse, propriamente, l'instaurazione del *"diritto al ricongiungimento familiare"*.

Infatti la Direttiva sembra lasciare agli Stati ampia discrezionalità nella valutazione delle condizioni di accesso al ricongiungimento familiare, nel Preambolo punto 14 si afferma che gli Stati possono legittimamente rifiutare le richieste di ricongiungimento *"per motivi debitamente giustificati"* ossia qualora il richiedente costituisca *"una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna"*.

Tale affermazione è poi ripresa all'Articolo 6 secondo cui gli Stati membri possono *"respingere una domanda di ingresso e soggiorno dei familiari"* ovvero *"revocare o rifiutare di rinnovare il permesso di soggiorno di un familiare"* per ragioni di *"ordine pubblico, di sicurezza pubblica o sanità pubblica"*. E' evidente come l'indeterminatezza delle nozioni di ordine pubblico e sicurezza pubblica consenta alle autorità nazionali di motivare il rigetto della domanda di ingresso senza dover ricorrere a giustificazioni troppo rigorose. A tali restrizioni, per così dire, generiche si devono affiancare le fattispecie tipizzate previste dall'Articolo 16, concernenti la rottura dei legami coniugali o familiari effettivi, la comunicazione di informazioni ingannevoli e l'utilizzo di documenti falsi, l'instaurazione di un vincolo matrimoniale simulato o in *fraudem legis*.

Contro i provvedimenti di rigetto della domanda di ricongiungimento, di mancato rinnovo o di ritiro del permesso di soggiorno, la Direttiva prevede la possibilità di ricorso, tuttavia *"le modalità da seguire e la competenza a esercitare il diritto"* sono demandate alla legislazione interna degli Stati membri (Articolo 18).

L'ambito soggettivo di applicazione della Direttiva è limitato dall'Articolo 3 ai titolari di un permesso di soggiorno di validità pari superiore ad un anno, i quali abbiano *"una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile"*, siffatta precisazione tende ad escludere dal beneficio del ricongiungimento familiare i titolari di un permesso di soggiorno per lavoro temporaneo o occasionale.

Secondo la normativa gli Stati membri sono obbligati ad autorizzare il ricongiungimento familiare per il coniuge sposato (Articolo 4 paragrafo 1 lett. a) e per i figli minorenni (Articolo 4 paragrafo 1 lett. b, c, d). Gli altri componenti del nucleo familiare, i figli maggiorenni a carico, gli ascendenti e gli affini, potranno raggiungere il richiedente asilo solo se l'ordinamento dello Stato membro lo consenta (Articolo 4 paragrafo 2). Quanto alla posizione del cosiddetto convivente e dei figli di quest'ultimo, la Direttiva adotta una posizione estremamente flessibile, rinviando alla regolamentazione degli Stati (Articolo 4 paragrafo 3). L'unico divieto espresso concerne il ricongiungimento del coniuge nei casi di poligamia, ad esclusione del primo beneficiario (Articolo 4 paragrafo 4). Ai fini della presentazione della domanda di ricongiungimento, il tempo minimo di soggiorno nel paese ospitante può essere fissato in due ovvero tre anni, tenuto conto di quanto stabilito dalla legislazione interna circa la capacità di accoglienza dello Stato membro (Articolo 8), inoltre lo Stato membro può verificare, mediante richiesta diretta del soggiornante, che questi dimostri di disporre di risorse economiche stabili e sufficienti al mantenimento dei familiari (Articolo 7).

Gli Articoli da 13 a 15 disciplinano l'ingresso e il soggiorno dei familiari del richiedente asilo, così come i diritti di cui possono godere.

Infine è segnalare che la Direttiva prevede un regime particolare per i rifugiati, in deroga alle disposizioni sin qui richiamate (Articoli 9-12).

Nel complesso il testo appare inadeguato rispetto agli obiettivi di coesione sociale enunciati nel Preambolo, traspare invece l'esigenza di mantenere un elevato livello di sicurezza all'interno del territorio dell'Unione. A tale esigenza sono state sacrificate le maggiori aperture previste nelle precedenti versioni del testo, a partire dalla stessa qualificazione di ricongiungimento familiare come diritto fondamentale della persona.

4.3. La Direttiva recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale del 29-04-2004

Anche questa Direttiva⁽⁷⁾ 2004/83 del Consiglio ebbe un lungo processo di approvazione, la prima proposta risale al settembre 2001 (COM 2001) 510, e vide la sua versione definitiva nel 2004, precisamente il 29-04-2004.

In un primo luogo definisce alcuni termini chiave quali: "protezione internazionale", "rifugiato", "protezione sussidiaria", "domanda di asilo o di protezione sussidiaria" e "familiare a carico" (Articolo 2).

Lo scopo della Direttiva è quello di assicurare ai cittadini di Stati terzi e degli apolidi la possibilità di beneficiare di un livello minimo di diritti, non potendo contare sui propri Paesi di origini e per diverse ragioni necessitano di protezione internazionale.

La Direttiva può essere applicata ad ogni domanda presentata alla frontiera così come sul territorio di uno Stato membro, ma non si applica agli aspetti procedurali della concessione e della revoca dello status di rifugiato.

L'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione di alcuni fatti. Il richiedente deve inoltre motivare la sua domanda (Articolo 4) e ci deve essere un "*fondato timore di essere perseguitato o il rischio effettivo di subire un danno grave verificatosi...dopo la partenza del richiedente dal suo Paese di origine*" (Articolo 5).

I soggetti che possono offrire la protezione sono: lo Stato, ed i partiti o le organizzazioni comprese quelle internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio, e si possono avvalere di un sistema giuridico effettivo che permetta di

⁽⁷⁾ La Direttiva è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale L 304 del 30-09-2004, ed è entrata in vigore il 20-10-2004, con scadenza di recepimento fissata per il 20-10-2006.

individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave e se il richiedente ha accesso a tale protezione (Articolo 7).

Dopo aver accertato la fondatezza dei timori del richiedente di essere perseguitato, gli Stati membri possono verificare se tale timore sia chiaramente circoscritto ad una zona definita del territorio del Paese di origine e se il richiedente possa essere trasferito in un'altra parte del Paese in cui non avrebbe ragione di nutrire tali timori (Articolo 8).

Motivi di persecuzione, per i quali un cittadino di un Paese terzo o un apolide teme di far ritorno nel suo Paese di origine, e per i quali può far richiesta di riconoscimento dello *status di rifugiato* sono: la razza, la religione, la nazionalità, l'appartenenza ad un particolare gruppo sociale, l'opinione politica (Articolo 10).

Gli atti di persecuzione sono considerati tutti quelli elencati nell'Articolo 9:

- Violazioni gravi dei diritti umani fondamentali;
- Atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;
- Provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;
- Azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;
- Atti specificatamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia.

Qualora invece, i richiedenti non soddisfino tali condizioni ritenute necessari per l'acquisizione dello *status di rifugiato*, possono richiedere una *protezione sussidiaria*, questa è la vera novità introdotta dalla Direttiva. Essa prevede che gli Stati membri accordano lo status di "*protezione sussidiaria*" (Articolo 18) alla persona richiedente la protezione internazionale che si trovi fuori dal Paese di origine e non possa farvi ritorno temendo gravi danni (Articolo 15) quali:

- La condanna a morte o all'esecuzione ;
- La tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;
- La minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Tale protezione potrà cessare se le condizioni nel Paese di origine siano mutate in maniera sostanziale e durevole, o siano venute meno (Articolo 16).

Così come i rifugiati possono in alcuni casi perdere il loro status, ad esempio, in caso di acquisizione di nuova cittadinanza, di rimpatrio volontario nel Paese di origine, (Articolo 11). In ogni caso spetta allo Stato membro provare che il rifugiato non soddisfa più le condizioni necessarie per beneficiare della protezione internazionale.

Per quanto riguarda l'esclusione, la Direttiva prevede che entrambi gli status potranno essere negati agli individui se colpevoli di:

- Un crimine di guerra contro l'umanità o contro la pace;
- Un reato grave di diritto comune;
- Atti contrari ai principi delle Nazioni Unite;

in ogni caso gli Stati membri dovranno garantire al richiedente la possibilità di impugnare una decisione che lo escluda dalla protezione internazionale (Articoli 12 e 17).

Particolare attenzione viene data dalla Direttiva a garanzia di determinate categorie di soggetti, quali: minori, minori non accompagnati, disabili, persone anziane, donne incinte, soggetti affetti da malattie fisiche o mentali, genitori singoli con figli minori, persone che hanno subito torture fisiche o mentali, e gli stessi Stati membri si impegnano in questo senso.

Infine la Direttiva, ed è la parte più importante, enuncia tutta una serie di diritti di cui possono beneficiare coloro che rientrano nella qualità di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria (dallo Articolo 21 all'Articolo 34):

- Diritto di non respingimento;
- Diritto di ricevere comunicazioni in una lingua da loro compresa;
- Diritto al mantenimento del nucleo familiare;
- Diritto ad un permesso di soggiorno valido per un periodo di almeno tre anni rinnovabile per i beneficiari dello status di rifugiati, invece per i beneficiari della protezione sussidiaria uno valido per un periodo non inferiore ad un anno rinnovabile;
- Diritto ad un documento di viaggio che sostitutivo del passaporto nazionale permette loro di viaggiare al di fuori del loro territorio.
- Diritto di esercitare una attività dipendente o autonoma, così come la possibilità di seguire dei corsi di formazione professionali;
- Accesso all'istruzione per i bambini, e per gli adulti all'aggiornamento e perfezionamento;
- Accesso all'assistenza sociale;
- Accesso all'assistenza sanitaria;
- Accesso ad una sistemazione adeguata;
- Accesso alla libera circolazione nel territorio dello Stato membro;
- Accesso agli strumenti d'integrazione all'interno della società oppure al rimpatrio volontario.

Il tutto da realizzarsi in un clima di piena collaborazione e cooperazione tra la Commissione europea e gli Stati membri, i quali devono appunto creare un punto di contatto nazionale per lo scambio di informazioni, e di pieno rispetto del diritto espresso nella Convenzione di Ginevra del '51, le cui disposizioni non sono pregiudicate dalla presente Direttiva, ma anzi rappresentano il limite di azioni degli Stati membri dell'Unione.

CAPITOLO V

LA PROCEDURA DI RICHIESTA DI ASILO E GLI EFFETTI

1. La proposta di Direttiva recante norme minime sulle procedure ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato

Si è cercato finora di analizzare sia dal punto di vista "quantitativo", cioè del numero di atti comunitari adottati, sia dal punto di vista "qualitativo", vale a dire riguardo agli standard di protezione accordati ai richiedenti asilo e ai rifugiati e all'esercizio da parte dei medesimi di taluni diritti, quanto il Consiglio dell'Unione è riuscito a predisporre, il che però rappresenta solo una parte di quanto è stato chiamato a svolgere entro il termine, ormai trascorso del 1° maggio 2004, stabilito dal Trattato di Amsterdam, e ripreso dalle conclusioni di Tampere.

In particolare si vuole far riferimento alla proposta di Direttiva sulle procedure applicabili per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato sulla quale è stato raggiunto un accordo politico del Consiglio nel novembre 2004, ma non è ancora entrata in vigore, una mancanza questa che dato l'importanza della materia trattata,

rende difettoso l'intero sistema di protezione e tutela realizzato per i richiedenti asilo e rifugiati, lasciando agli Stati la piena sovranità e discrezionalità di trattamento ed intervento.

I negoziati tra gli Stati dell'Unione Europea per l'elaborazione di norme comuni sulle procedure sono iniziati l'anno successivo all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. La Commissione Europea, sfruttando il potere d'iniziativa riconosciutole dal Trattato stesso, presentò una sua prima proposta il 20-09-2000⁽¹⁾ emendata poi dal Parlamento, il quale invitò la Commissione a presentare una proposta modificativa. Dopo la consultazione del Comitato Economico e Sociale nel 2001, la Commissione presentò una nuova proposta il 18-06-2002⁽²⁾, sulla quale si è pronunciato il Parlamento. Ma non siamo ancora di fronte al testo definitivo, per questo si dovrà attendere dopo due anni di negoziati il 2004 quando nel Consiglio GAI del 29-04-04 si convenne su un orientamento generale, ed esso stesso si impegnò ad effettuare una approfondita valutazione del testo della proposta per giungere ad un approvazione definitiva. Tale testo venne poi emendato dal Consiglio nel 9-11-04, e sul quale lo stesso Consiglio ha espresso un accordo politico generale, è stato di recente trasmesso al Parlamento Europeo (2-03-05), e si ritiene essere ormai prossimo alla adozione.

La lunga gestazione della direttiva, dovuta alla difficoltà di trovare un accordo sull'elenco comune minimo di Paesi terzi di origine sicuri tali da soddisfare i criteri previsti dal testo della direttiva, e alle molteplici pressioni ed appelli di organizzazioni di tutela dei rifugiati e dei diritti umani in Europa al ritiro della proposta di direttiva, costituisce un segno inequivocabile delle difficoltà incontrate dagli Stati nel tentativo di portare avanti il processo di armonizzazione delle diverse procedure esistenti attualmente nei vari Stati dell'Unione.

Questa Direttiva è particolarmente importante, in quanto costituisce l'anello mancante nella messa a punto del regime comune dell'Unione Europea in materia di asilo, previsti dal Trattato di Amsterdam e poi dalle conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere del 1999.

Scopo della Direttiva è dunque stabilire procedure equivalenti negli Stati membri per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato, essa include, quanto al suo contenuto, tre gruppi di norme:

- Principi e garanzie fondamentali connessi alla procedura di asilo (ad es. accesso alla procedura, diritto al colloquio, accesso a servizi di interpretazione, accesso alla rappresentanza legale e trattenimento);
- Procedure di primo grado da applicarsi nella fase decisionale (ad es. una procedura di esame, criteri per la classificazione prioritaria e l'accelerazione delle domande, concetti relativi al paese di origine sicuro, procedure di frontiera);
- Procedure di ricorso, che vengono ammesse sia in diritto che in fatto e possono essere richieste contro qualsiasi decisione.

Consideriamo ora alcune norme contenute nell'ultimo testo di proposta di Direttiva. La Direttiva si applica a chiunque presenti la domanda di asilo alla frontiera, in una zona di transito portuale o aeroportuale, o nel territorio degli Stati membri, non si applica alle istanze di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.

Per quanto riguarda le garanzie procedurali la proposta stabilisce che la decisione sulla domanda di asilo sia presa in modo individuale, obiettivo ed imparziale (Articolo 7 par. 2 lett.a), che sia comunicata per iscritto all'interessato (Articolo 8 par. 2), che in

⁽¹⁾ COM (2000) 578 def., pubblicata nella G.U. C 062 del 27-02-2001.

⁽²⁾ COM (2002) 326 def., pubblicata nella G.U. C291 del 26-11-2002.

caso di respingimento sia accompagnata da motivazioni *de jure* e *de facto*, la notificazione della decisione deve avvenire in un tempo ragionevole e con modalità appropriate. Gli Stati membri devono informare il richiedente della procedura da seguire e dei suoi diritti e doveri in una lingua che comprende, se necessario sarà richiesta la presenza di un interprete.

Un'ulteriore garanzia è prevista dall'Articolo 7 e riguarda la composizione dell'autorità incaricata dell'esame delle richieste di asilo, si stabilisce al riguardo che il personale debba conoscere i criteri applicabili in materia di asilo e di diritto dei rifugiati. Prima che tale autorità emetta la propria decisione è previsto il diritto del richiedente asilo di chiedere un colloquio personale con un funzionario abilitato (Articolo 10). Per quanto concerne l'assistenza giuridica, tale diritto viene esplicitato nell'Articolo 13, ma al tempo stesso dispone una limitazione; infatti l'assistenza legale sarà gratuita solo nell'ipotesi di una decisione negativa da parte dell'autorità accertante lo status di rifugiato e su richiesta del richiedente asilo. Sempre la stessa norma accorda agli Stati membri il potere di introdurre ulteriori limiti alla sua applicazione prevedendo la possibilità di garantire il gratuito patrocinio solo nel momento in cui il ricorso del richiedente abbia buone probabilità di successo e qualora non abbiano le risorse necessarie.

Sempre in questo gruppo di norme, alcune osservazioni devono essere fatte relativamente al trattenimento. Fermo restando che un richiedente asilo non dovrebbe essere oggetto di trattenimento, la norma, di all'Articolo 17, non dà una definizione di trattenimento, diversamente dalle due precedenti versioni della proposta di direttiva, né stabilisce criteri in base ai quali si possa procedere alla restrizione della libertà del richiedente asilo, in particolare con riferimento alla sua durata.

Ma i profili che suscitano maggiore perplessità sono quelli concernenti il carattere "sicuro" di alcune categorie di Paesi, contenuti nel secondo gruppo di norme, quello cioè delle Procedure di primo grado.

L'Articolo 27 contempla l'ipotesi della designazione di "*Paesi terzi sicuri*": è una qualificazione che permette agli Stati membri di dichiarare inammissibile una domanda che sia loro presentata da un richiedente asilo che con quel Paese abbia avuto dei collegamenti (ai sensi dell'Articolo 27).

L'incongruenza consiste nel fatto che ai sensi dell'Allegato I della proposta di Direttiva, un Paese terzo può essere considerato sicuro anche nell'ipotesi in cui, pur avendo ratificato la Convenzione di Ginevra del '51, non abbia però dato attuazione ad una procedura di asilo, e perfino può essere considerato tale un Paese terzo che non abbia ratificato la Convenzione di Ginevra.

La nozione poi di "*Paese terzo sicuro*" è fatta propria dagli Articoli 30, 30A e 30B che prevedono l'elaborazione di una lista comune europea di tali Paesi vincolante per tutti gli Stati membri dell'Unione, lista non ancora stilata, e la cui adozione è stata posticipata dallo stesso Consiglio GAI per l'impossibilità di raggiungere un accordo su di essa.

In virtù di siffatta nozione è possibile respingere per manifesta infondatezza le domande di asilo di chi abbia la cittadinanza di quello Stato o, se apolide, o abbia ivi avuto la residenza. L'uso del concetto di Stato di origine sicuro può realizzare una discriminazione tra rifugiati, a seconda della nazionalità o della origine da loro possedute, contraria sia alla Convenzione di Ginevra del '51, sia ai principi fondamentali del diritto dell'Unione Europea, nonché al Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite.

Il punto è che non ha consistenza l'idea che un Paese possa essere considerato astrattamente sicuro per tutte le persone, ma è compito dello Stato membro verificare

che un Paese di origine sia da considerarsi sicuro nelle particolari circostanze in cui si trova il richiedente asilo, attraverso un esame accurato della domanda.

Una ulteriore ipotesi di Paese sicuro è contemplata dall'Articolo 35A, che giunge a negare l'accesso alla procedura di asilo a tutti i richiedenti asilo che entrino illegalmente da certi Paesi della regione europea e toglie loro ogni diritto di contestare la presunzione di "sicurezza" del Paese verso il quale, pertanto, sono respinti. Si tratta di una procedura di frontiera eccezionale che permette di esaminare una domanda di asilo, quando il richiedente abbia viaggiato attraverso un Paese terzo cosiddetto "*supersicuro*": un Paese, in altri termini, che ha ratificato la Convenzione di Ginevra del '51 e la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, ne osserva le disposizioni e si è dato, per legge, una procedura di asilo. Gli Stati membri sono allora legittimati a rinviare i richiedenti asilo ai "*Paesi terzi supersicuri*" a prescindere da ogni esame della domanda di asilo, da ogni significativo legame con il Paese, e dalla presenza di garanzie di non refoulement e di accesso alla procedura di asilo corretta ed efficace. Il rischio di refoulement così come del diffondersi del fenomeno dei rifugiati in orbita divengono reali.

Per quanto riguarda la tipologia di procedura, la proposta di Direttiva ne indica due, ordinaria ed accelerata, quest'ultima si applica solo in determinati casi (vedi Articoli 23-24).

Nell'ultimo gruppo di norme riguardante le procedure di ricorso, ci soffermiamo sull'Articolo 34 che appunto contempla il ricorso, senza alcun effetto sospensivo, e dunque il richiedente asilo non ha il diritto di rimanere sul territorio in attesa della decisione definitiva, senza un permesso di soggiorno a titolo provvisorio, una ulteriore garanzia negata.

Inoltre disposizioni specifiche sono state introdotte dal nuovo testo per disciplinare il procedimento di revoca dello status, omissione fatta dalla stessa Convenzione di Ginevra del '51. Nell'Articolo 37 è previsto che il rifugiato:

- Sia informato per iscritto che l'Autorità provvede al riesame del suo status;
- Sia informato per iscritto dei motivi del riesame;
- Sia ascoltato, in colloquio personale, ovvero gli sia consentito di esprimere sempre per iscritto le ragioni per cui il suo status non dovrebbe essere revocato;
- Sia informato per iscritto dell'eventuale decisione di una revoca dello status. Decisione che dovrebbe indicare i motivi *de jure* e *de facto* nonché contenente apposite informazioni sulle modalità di impugnazione.

Si tratta di norme che, nello stabilire una procedura di revoca uniforme per tutti gli Stati membri, sembrerebbero attribuire garanzie a favore del rifugiato.

Ultima osservazione riguarda la non menzione del principio di "*non discriminazione*", previsto nei due testi precedenti, è stato eliminato nella versione ultima in esame del 2004. Si tratta di una lacuna normativa di grosso rilievo in considerazione del carattere inderogabile del principio, contemplato in plurimi strumenti internazionali ed europei sui diritti umani.

La conclusione generale sulla proposta mette in luce che il suo punto critico è costituito dalla circostanza che il negoziato comunitario ha condotto a riconoscere delle pratiche restrittive e controverse che non sono affatto patrimonio condiviso dell'Europa, pratiche finora seguite da un numero esiguo di Paesi europei e che sono state introdotte nella proposta di Direttiva in virtù della regola dell'unanimità che ha caratterizzato la procedura di elaborazione, e che rasentano invece l'illegittimità.

Il potere lasciato agli Stati di regolare taluni aspetti inerenti alla protezione dei richiedenti asilo potrebbe inoltre impedire l'eliminazione delle discrasie normative esistenti tra gli Stati membri, vanificando gli sforzi in atto alla comunitarizzazione della materia.

In particolare l'U.N.H.C.R. in un suo Comunicato Stampa del 30-04-2004, ha espresso seria preoccupazione riguardo ai risultati finora conseguiti, ed il suo disappunto per il fatto che gli Stati dell'Unione Europea non abbiano saputo tener fede agli impegni presi all'inizi del processo do armonizzazione, nel corso del vertice di Tampere del 1999.

L'U.N.H.C.R. tuttora considera la mancanza di adeguate garanzie nelle disposizioni dei "Paesi terzi sicuri" e "Paesi super-sicuri" potenzialmente pericolosa per i rifugiati.

Questi potrebbero essere a rischio di allontanamenti forzati a catena da un Paese UE attraverso una serie di altri Paesi, e potrebbero così vedersi rimandati nel proprio Paese di origine, in netta violazione del diritto internazionale. In base a tali norme infatti i richiedenti potrebbero non avere accesso né all'esame individuale della loro domanda, né all'effettiva possibilità di confutare la presunzione che uno Stato sia considerato sicuro anche nel loro caso specifico, o addirittura negato del tutto l'accesso alla procedura di asilo negli Stati UE a coloro che vi sono arrivati transitando per i cosiddetti "Paesi super-sicuri".

Secondo l'U.N.H.C.R. anche le restrizioni relative al ricorso contengono un simile rischio, in particolare per il fatto che in alcuni Stati dell'Unione tra il 30 ed il 60 % dei rifugiati ottiene il riconoscimento dello status solo dopo la fase di appello, negando ad essi il diritto di rimanere nel Paese quando è in corso l'appello.

Altri punti chiave che suscitano preoccupazione sono:

- La necessità di principi e garanzie minimi durante le procedure di frontiera;
- Disposizioni che convogliano in procedure accelerate fino a 15 categorie di domande;
- La mancata circoscrizione o definizione dei motivi che rendono ammissibile la detenzione dei richiedenti asilo;
- Restrizioni all'assistenza ed alla rappresentanza legali gratuite anche nella fase di appello, per i richiedenti asilo arrivati irregolarmente e per i minori non accompagnati;
- L'assenza di disposizioni *ad hoc* che salvaguardino le specificità di genere nell'ambito delle procedure;
- Il non aver colto l'opportunità di introdurre una procedura unificata.

L'esortazione dell'U.N.H.C.R. a tutti i 25 Stati membri dell'Unione è quella di stabilire standard più elevati quando si tratterà di recepire le legislazione europea all'interno delle singole legislazioni nazionali.

Nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles del 4-5 novembre 2004 si legge che *"l'obiettivo della seconda fase del regime europeo comune in materia di asilo è l'instaurazione di una procedura comune in materia al riguardo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria.La Commissione è invitata a concludere nel 2007 la valutazione di strumenti giuridici adottati nella prima fase e a sottoporre al Consiglio e al Parlamento Europeo gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase in vista della loro adozione entro il 2010. In tale contesto il Consiglio Europeo invita la Commissione a presentare uno studio sull'opportunità, sulle possibilità e difficoltà nonché sulle implicazioni giuridiche e pratiche del trattamento comune delle domande di asilo all'interno dell'Unione. Uno studio distinto da effettuare in stretta collaborazione con l'U.N.H.C.R. dovrebbe inoltre esaminare il merito, l'opportunità e la fattibilità del trattamento comune delle domande di asilo all'esterno del territorio dell'UE, ad integrazione del regime europeo comune in materia di asilo e conformemente alle norme internazionali pertinenti"*.

Concludendo tale parte dedicata alla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, è bene ricordare quelle che a livello internazionale, europeo e nazionale sono

considerate le **soluzioni possibili e durature**, dal momento che lo status di rifugiato è per sua natura provvisorio, come indica la stessa disciplina di cessazione, e necessita quindi di soluzioni di lungo termine.

Si distinguono in tre grossi tipi:

- l'**integrazione nei Paesi di asilo**, deve essere definitiva nella comunità dello Stato ospite nel quale il rifugiato abbia fatto domanda di asilo, è favorita anche dall'Articolo 34 della Convenzione di Ginevra del '51, soluzione che dovrebbe portare il richiedente alla più completa assimilazione, e naturalizzazione con la teorica acquisizione della cittadinanza del Paese di asilo;
- il **rimpatrio volontario**, di gran lunga la preferita soluzione, deve essere realizzato sempre in condizioni di volontarietà, dignità e sicurezza della persona.

In tale ambito sono stati realizzati dalla Commissione Europea in collaborazione con l'U.N.H.C.R. dei programmi di assistenza umanitaria per facilitare i rimpatri volontari nel pieno rispetto dei diritti umani e della dignità della persona, così come programmi di protezione regionali dell'UE nel quadro del partenariato con i Paesi terzi di origine interessati, e con i Paesi di maggior transito;

- il **reinsediamento in un Paese terzo**, dal quale ottenga un passaporto o una residenza. Gli Stati a tal fine prevedono talvolta delle quote, talvolta specifiche richieste sono fatte dall'U.N.H.C.R., giustificate con esigenze di ricongiungimento familiare o per la presenza di significativi legami culturali, talvolta ci sono specifici accordi di reinsediamento tra Stati membri dell'UE.

Il largo uso di tali programmi può creare un grosso rischio per i richiedenti asilo, quello cioè di rimbalzare le responsabilità da un Paese all'altro, mettendo così in luce la volontà degli stessi di delocalizzare le persone in centri di trattenimento in determinati Paesi, quando invece lo scopo specifico di tali programmi sarebbe quello di garantire i bisogni e la sicurezza del richiedenti asilo in un'ottica di cooperazione e solidarietà.

2. Le situazioni di emergenza

Una emergenza può iniziare con un afflusso improvviso e massiccio di rifugiati, in cui molte migliaia di persone attraversano un frontiera con evidente pericolo per la loro vita.

Più spesso invece l'inizio di un'emergenza non è così drammatico né evidente, e una situazione che richiede un a risposta straordinaria e misure eccezionali può evolversi in un certo periodo di tempo. E' quindi essenziale potere riconoscere l'esistenza o l'imminenza di una situazione che richieda una risposta d'emergenza come pure le sue probabili caratteristiche principali.

Esistono degli indicatori, perfettamente misurabili, che permettono di individuare le soglie al di sopra o al di sotto delle quali esiste una chiara situazione d'emergenza, oppure per segnalare se una situazione è sotto controllo, o se è invece necessario un intervento urgente per porvi rimedio. Il più importante di questi indicatori è il tasso di mortalità, altri, forse meno quantificabili, possono tuttavia avere un'importanza altrettanto critica: ad esempio, l'esistenza di un minaccia fisica contro i rifugiati o i loro diritti umani, in particolare il rischio di respingimento va considerato come un indicatore della necessità di una risposta d'emergenza.

Una risposta alle emergenze può essere definita come: un'azione immediata ed appropriata volta a salvare vite umane, garantire la protezione e ripristinare il benessere dei rifugiati.

Nella gestione di un'emergenza, una volta garantito l'asilo sicuro, si darà la priorità alle attività intese a salvare le vite umane. Una valutazione tempestiva e rapida dei problemi, dei bisogni e delle risorse disponibili permetterà, sin dalla fase della pianificazione d'emergenza, di confermare o di individuare i settori nei quali sussistono carenze, sia sul piano delle competenze che delle risorse necessarie.

L'Europa non è nuova di tali situazioni d'emergenza, basti ricordare la guerra che ha lacerato negli anni '90 la ex-Yugoslavia, in Bosnia-Erzegovina prima ed in Kosovo poi. Le operazioni di soccorso umanitario furono senza precedenti per dimensioni numeriche, estensione geografica e complessità.

Sulla base di tali esperienze il Consiglio dell'Unione Europea decise di realizzare uno strumento legislativo *ad hoc* che ne studiasse la fattispecie.

2.1. La Direttiva sulla Protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di profughi del 20-07-2001

Si sono susseguite, a partire dal 1995, Risoluzioni, Decisioni del Consiglio GAI, Azioni comuni del Consiglio e della Commissione che regolavano la materia della Protezione temporanea, fino a quando il Trattato di Amsterdam non ha previsto, attraverso il suo inserimento nel Titolo IV del Trattato della CE, la "comunitarizzazione" della materia. Quindi cioè la possibilità di adottare, nell'ambito del Titolo IV, regolamenti, decisioni e direttive, atti che oltre ad avere una natura vincolante sono provvisti di un effetto diretto nelle legislazioni nazionali.

Una tappa fondamentale è stata realizzata con il Consiglio Europeo di Tampere del 1999, nelle cui conclusioni il Consiglio aveva affermato che il regime comune di asilo doveva essere completato "*da misure che prevedano forme complementari di protezione e offrano uno status adeguato alle persone che necessitano di tale protezione*".

Il Consiglio aveva anche invitato la Commissione ad avviare uno studio in proposito e altresì formulare delle proposte da sottoporle. Sulla base di questo mandato la Commissione Europea dapprima nella primavera del 2000 formulò una tabella di marcia nella quale erano delineate le principali misure in materia, compresa l'adozione di una Direttiva in tema di Protezione temporanea che sarebbero dovute essere adottate entro il 2004 al fine di pervenire alla creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.

La prima proposta di Direttiva fu del maggio 2000, ma l'adozione definitiva del testo si ebbe nel luglio del 2001, Direttiva *recante norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*⁽³⁾.

La Direttiva mira a perseguire molteplici scopi, come evitare un intasamento dei sistemi nazionali di asilo in caso di afflusso massiccio e garantire allo stesso tempo alle persone interessate una tutela immediata nonché uno *status* comune quanto ai diritti.

Riunisce con tali obiettivi in un atto unico:

- norme minime sulla concessione di una protezione temporanea;
- meccanismi di solidarietà che si attivano automaticamente in caso di afflusso massiccio di profughi.

Riguardo al suo contenuto nell'Articolo 3 sancisce un principio generale secondo cui la protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello *status* di rifugiato (vedi anche Articolo 17), e invece nell'Articolo 2 specifica varie definizioni ed indica a quali

⁽³⁾ Direttiva 2001/55 del Consiglio del 20-07-2001 pubblicata nella GU L 212 del 7-08-2001, con scadenza di recepimento 31-12-2002.

categorie si possono applicare le disposizioni in essa disposte, cioè: gli sfollati, i cittadini stranieri, gli apolidi, e in particolare *“le fuggite persone da aree in cui sia in corso un conflitto armato o violenze endemiche e le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni”*.

Ulteriori categorie di persone, sfollate per le medesime ragioni e provenienti dallo stesso Paese di origine, possono, ai sensi dell'Articolo 7, essere ammesse a godere della protezione temporanea.

Restano tuttavia escluse le persone considerate pericolose per la sicurezza nazionale, quelle presunte colpevoli, in base a ragioni serie, di crimini contro l'umanità o di guerra, e quelle rientranti nella sfera di applicazione dell'Art 1F della Convenzione di Ginevra del '51 (vedi Articolo 28 della Direttiva).

Per quanto riguarda il meccanismo attraverso cui la protezione temporanea è istituita, esso è regolato dall'Articolo 5: il Consiglio adotterà, a maggioranza qualificata, la decisione riguardante l'afflusso massiccio di sfollati, su proposta della Commissione, la quale potrà esaminare anche eventuali proposte formulate in seno dagli Stati membri, e viene poi resa nota al Parlamento.

Tale decisione sarà adottata tenendo conto non solo della situazione o dell'entità dei movimenti di popolazione, ovvero della possibilità di effettuare aiuti *in loco*, ma altresì delle informazioni comunicate dagli Stati membri, dalla Commissione Europea, dall'U.N.H.C.R. e dalle altre organizzazioni competenti. È particolarmente interessante osservare questa costante collaborazione tra la CE e l'U.N.H.C.R., prevista non solo per l'istituzione del regime di protezione temporanea ma anche per la sua applicazione e successiva cessazione.

Quanto alla durata della protezione, la Direttiva la fissa ad 1 anno, prorogabile da parte del Consiglio, che decide a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, per un periodo massimo di 1 anno.

La cessazione del regime invece può avvenire o alla scadenza della durata massima dei 2 anni o in qualsiasi altro momento, sulla base di una decisione del Consiglio, il quale stabilisca la possibilità di un ritorno dignitoso e sicuro dei profughi (vedi Articolo 6).

Il Capo III è dedicato alla descrizione del particolare status giuridico spettante ai beneficiari di tale protezione, il quale risulta essere un buon risultato dell'armonizzazione delle varie politiche nazionali che quanto al riconoscimento dei diritti a favore di tali categorie erano state fino ad allora poco uniformi.

È previsto che gli Stati membri rilascino ai titolari della protezione temporanea un titolo di soggiorno valido per l'intera durata della protezione (vedi Articolo 8) ai medesimi deve poi essere consentito l'esercizio dell'attività lavorativa subordinata o autonoma al pari dei rifugiati (vedi Articolo 12), la sfera di applicazione del principio della parità di trattamento si estende poi riguardo alla retribuzione, alla sicurezza sociale e ad ogni altra condizione di lavoro.

I beneficiari devono poi essere adeguatamente alloggiati o ricevere i mezzi necessari per ottenere un'abitazione (vedi Articolo 13), ai minorenni è poi garantito l'accesso all'istruzione al pari dei cittadini dello Stato membro ospitante (vedi Articolo 14).

Con riferimento a quest'ultima categoria, un'attenzione particolare è stata data ai minori non accompagnati, la Direttiva infatti prevede non solo che questi siano rappresentati mediante una tutela legale ma che siano altresì alloggiati presso componenti adulti della loro famiglia, ovvero presso una famiglia ospitante o in adeguati centri per l'accoglienza dei minori (vedi Articolo 16).

Una disciplina specifica è poi prevista dall'Articolo 15 per l'esercizio del diritto al ricongiungimenti familiare; come è noto, la famiglia è considerata nei vari atti internazionali posti a tutela dei diritti dell'uomo come *“il nucleo naturale e fondamentale della società ...”* e in quanto tale, ha diritto ad essere protetta sia dalla società sia dallo

Stato. In tale Direttiva il diritto al ricongiungimento familiare è garantito a favore del titolare della protezione temporanea con il proprio coniuge o convivente e gli eventuali figli non sposati e a carico, il ricongiungimento inoltre può essere domandato con altri familiari purché essi siano a carico del richiedente ovvero abbiano subito traumi particolarmente gravi necessitino di cure mediche specifiche.

Per quanto attiene alle altre parti queste sono dedite rispettivamente all'accesso alla procedura in materia di asilo nel contesto della protezione temporanea (Capo IV), al rimpatrio ed ai provvedimenti successivi alla protezione temporanea (Capo V), nonché alla solidarietà (Capo VI), e alla cooperazione amministrativa (Capo VII).

Riguardo al rimpatrio la Direttiva privilegia il ritorno volontario (vedi Articolo 21), invitando pertanto gli Stati ad attuare ad agevolarne l'esercizio. Nell'attuare una simile decisione lo Stato deve tuttavia valutare se sussistano ragioni umanitarie (ad esempio conflitti armati, violazioni gravi dei diritti umani) tali da giustificare una protezione supplementare (vedi Articolo 22).

Un'ulteriore garanzia a favore dei beneficiari della protezione temporanea che necessitano però di particolari cure mediche è poi prevista dall'Articolo 23 ai sensi della menzionata disposizione gli Stati devono attuare tutti i provvedimenti necessari in materia di condizioni di soggiorno affinché dette persone a causa della scadenza del termine della protezione non debbano interrompere le cure mediche; una medesima garanzia di prolungamento del soggiorno è altresì offerta ai minori che frequentano una scuola in uno Stato membro consentendo a questi ultimi di completare il periodo scolastico.

Concludendo si tratta di un atto normativo dai contenuti maggiormente soddisfacenti, esso ha il merito di coprire un ambito soggettivo di protezione ove è carente la normativa internazionale e nazionale, e di rafforzare invece gli obblighi che il diritto internazionale dei diritti dell'uomo pone in capo agli Stati membri di garantire la protezione internazionale anche alle persone, che pur in fuga, non rientrano nella sfera di applicazione della Convenzione di Ginevra del '51.

La preferenza infine accordata allo strumento di direttiva non è probabilmente un caso, strumento che non solo vincola lo Stato nel riguardo da raggiungere ma essendo dotato di effetto diretto, dà poi la possibilità ai beneficiari di invocare i diritti in essa contemplati negli ordinamenti nazionali.

2.2. Il fenomeno del traffico di essere umani

In occasione della riunione di Nizza del dicembre del 2000, durante la quale si è avuta la proclamazione congiunta della *Carta dei diritti fondamentali civili, politici, economici, sociali e societari*, il Consiglio Europeo approvò la relazione sulla politica europea in materia di sicurezza e di difesa. Altresì l'occasione diede modo di riflettere e di disegnare le strategie dell'Europa per l'occupazione, per la lotta dell'esclusione sociale e di tutte le forme di discriminazione, indicando le prospettive di evoluzione per l'ammodernamento della protezione sociale.

L'occasione è stata infine propizia per invitare gli Stati membri a superare le difficoltà nella predisposizione ed adozione dei testi normativi concernenti l'aspetto delicato della lotta contro la tratta degli esseri umani e l'immigrazione clandestina.

Sul piano dell'osservazione criminologica, con l'espressione <<traffico di esseri umani>> o <<traffico di persone>> si può individuare un nuovo mercato criminale, consistente nel reclutamento, nell'illecito trasferimento prevalentemente per fini di lucro, di una o più persone, dal territorio di uno Stato ad un altro ovvero all'interno dello stesso Stato.

Tale spostamento viene pianificato da organizzazioni criminali transnazionali che, a loro volta, si avvalgono di sodalizi criminali minori presenti nei vari territori di transito e specializzati nella fornitura di determinati servizi illeciti.

Al trasferimento da uno Stato di origine ad uno di destinazione possono seguire comportamenti finalizzati allo sfruttamento sessuale ed economico dei migranti, ottenuto attraverso l'utilizzo della violenza, del ricatto e dell'inganno. Vittime di tale mercato criminale sono diverse migliaia di migranti e richiedenti asilo tra i quali piuttosto elevato è il numero delle donne e dei bambini.

I trafficanti di persone, come si è detto, non si limitano al trasferimento, ma sempre più frequentemente, il rapporto con la persona trasportata si protrae anche nel Paese di destinazione. E spogliata della sua dignità umana e privata della sua libertà di azione e di movimento, la persona trafficata è considerata una merce ed è sottoposta a forme di violenza, di ricatto e di inganno, che di fatto finiscono per ridurla in una condizione di schiavitù.

Si è riscontrato, in base ad atti giudiziari ed investigativi, che si instaura un rapporto di asservimento e di sfruttamento, determinato dal debito che il secondo ha accumulato nei confronti del primo per aver usufruito del trasporto illegale che lo ha portato dal suo Paese di origine a quello di destinazione.

La storia dell'umanità, nel corso dei secoli, ha già conosciuto fenomeni riconducibili al traffico di esseri umani, ma quello che attualmente colpisce e distingue il passato da quanto è accaduto nell'ultimo decennio del '900, è conosciuto dallo sviluppo e dalla diffusione impressionante che il traffico di esseri umani ha fatto registrare in tutto il mondo.

Ancora oggi non si dispone di dati precisi ed univoci su questo mercato nero, a testimonianza di come sia piuttosto deficitaria una organica conoscenza sia da parte degli Stati che delle strutture nazionali ed internazionali deputate ad occuparsi del contrasto della criminalità organizzata, e nello specifico del traffico degli esseri umani. Seppur non proporzionale alla gravità del fenomeno, dalla seconda metà degli anni '90, il traffico degli esseri umani ha assunto una progressiva rilevanza politica internazionale, così come europea mai riscontrata prima.

I fattori che spingono migliaia di persone provenienti dai paesi più poveri e più instabili del pianeta, ad affrontare viaggi, a volte molto lunghi, pericolosi ed estenuanti, investendo tutti i loro capitali, persino il proprio corpo e la loro forza fisica in mancanza di altro, sono di varia natura.

A fronte di un sempre più elevata domanda di emigrazione, l'Europa, l'America Settentrionale ed il Canada, hanno progressivamente ridotto l'offerta legale di ingressi nei loro territori, ponendo così le basi per un florido mercato criminale, prima organizzato su basi meramente artigianali, e che ora invece si è trasformato in un mercato criminal-impresoriale gestito su basi internazionali.

Il termine <<transnazionali>> riferito alle organizzazioni criminali che gestiscono i flussi migratori illegali e sfruttano i migranti per fini di lucro, è utilizzato per descrivere la capacità di questi sodalizi, composti di persone di diverse nazionalità, di operare contemporaneamente in più Paesi e in più mercati illeciti.

Il traffico degli esseri umani quindi, è un grande business economico criminale, nel quale operano prevalentemente organizzazioni criminali specializzate, caratterizzate ad ramificazioni e rapporti internazionali, che non si limitano al mondo criminale ma che si estendono anche ai settori della politica, della burocrazia, della diplomazia e delle forze dell'ordine, in particolare nei Paesi di origine e di transito dei flussi migratori.

In questa prospettiva l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha elaborato e varato a Palermo, nel dicembre dell'anno 2000 in occasione della Conferenza ad Alto Livello, la **Convenzione contro la Criminalità Organizzata e Transnazionale** ed i **Protocolli**

aggiuntivi contro il Traffico degli esseri umani e contro il traffico illecito di migranti

Aperti alla firma di tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite, consentiranno una migliore promozione e cooperazione tra gli Stati in queste materie, favorendo efficaci politiche d'informazione nei Paesi d'origine per una sempre maggiore tutela delle vittime del traffico illegale.

Sul piano delle procedure in particolare, la Convenzione impegna gli Stati con norme che rendono più efficaci le attività degli organi giudiziari intensificando la cooperazione giudiziaria e di polizia, con l'invito a creare delle *"squadre investigative congiunte"* per indagare gravi attività criminali.

La linea dell'armonizzazione delle diverse norme di diritto penale e di procedura è dunque finalmente tracciata anche oltre l'Unione Europea, sulla scorta della considerazione che la criminalità organizzata *"sfrutta al meglio, con grande abilità, le differenze che esistono fra le leggi penali nazionali"*.

Sotto questo profilo l'Unione Europea ha segnato importanti progressi anche con il significativo contributo dell'Italia.

Ricordiamo infatti i diversi interventi: del Consiglio Europeo con il *Piano d'Azione contro la Criminalità organizzata* del 28-04-1997, con l'istituzione dell'*unità Eurojust* per opera del Consiglio Europeo riunito a Tampere nel 1999, e la proposta di un *Piano Globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani nell'Unione Europea* del 2002⁽⁴⁾.

Anche nell'ambito del partenariato euro-mediterraneo, avviato dal processo di Barcellona del 1995, le questioni legate all'immigrazione ed al traffico degli esseri umani hanno avuto una forte valenza, come anche ribadito dai Ministri degli Esteri partecipanti in occasione della Conferenza euro-mediterranea di Marsiglia del 15-16 novembre 2000.

Tali problemi sono stati poi di nuovo affrontati, in maniera approfondita, nella Conferenza dei Ministri dell'Interno del Mediterraneo occidentale svoltasi a Lisbona nel giugno del 2003.

L'idea di fondo è quella di ricorrere ai fondi del Programma MEDA per finanziare progetti in vari settori, e realizzare una collaborazione multilaterale tra l'Europa ed i Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, per rafforzare le politiche già in atto tra i Paesi interessati, sia su base nazionale che bilaterale.

A proposito sono da citare le numerose iniziative della Unione e dei suoi Paesi membri, in ambito bilaterale, al fine di favorire un dialogo tra le due sponde del Mediterraneo finalizzato al contrasto dell'immigrazione illegale ed alla regolamentazione dei flussi di ingresso. Le basi negoziali degli incontri vengono poste in stretta correlazione con altre intese ed impegni di reciproco interesse sia nel settore socio-migratorio che nel più vasto fronte della cooperazione economica ed in particolare della cooperazione allo sviluppo. Il dialogo con i Paesi di provenienza degli immigrati è ovviamente favorito dalla possibilità di riservare nell'ambito della programmazione dei flussi, stabiliti in ciascun ambito nazionale, quote in favore dei lavoratori originari di Stati con i quali sono stati sottoscritti specifici accordi.

L'intensa azione negoziale ha consentito di realizzare accordi con la quasi totalità dei Paesi dell'Est europeo e balcanici, con i Paesi del Bacino del Mediterraneo con lo scopo sia di bloccare le partenze sia di collaborare per una riammissione efficace.

Un ruolo fondamentale continueranno a svolgerlo la Tunisia, il Marocco, l'Algeria ed in particolare la Libia, con la quale l'Italia ha firmato degli accordi dal 2000 al 2003 ora più

⁽⁴⁾ Doc 2002/C 142/02 pubblicato in GUCE C 142/23 del 14-06-2002.

che mai discussi, tali Paesi hanno offerto la loro collaborazione ad intensificare la sorveglianza delle coste e impedire alle persone di imbarcarsi clandestinamente. Sono poi da segnalare gli sforzi fatti dall'Unione Europea verso i Paesi dell'area asiatica, poiché tuttora si incontrano difficoltà con le Autorità cinesi che si oppongono alla regolamentazione dei flussi migratori.

L'azione della Cooperazione Europea, orientando la propria attività verso lo sviluppo economico e sociale dei Paesi beneficiari, contribuisce a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e le sue attività sono pertanto idonee a produrre nel tempo una riduzione della pressione migratoria. Rimuovere le cause all'origine della povertà sollecitando la potenzialità e le capacità produttive endogene del paese significa infatti fornire nuove possibilità di lavoro tali da disincentivare le popolazioni ad abbandonare le loro regioni per cercare altrove concrete possibilità.

Si sta lavorando in questa direzione e non solo a livello di Unione Europea ma questa è la sfida del futuro scatenata dal massiccio e continuo spostamento di persone.

2.3. L'istituzione del Programma ARGO

Con la Decisione del 13-06-2002⁽⁵⁾, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato l'istituzione di un programma d'azione finalizzato alla cooperazione amministrativa nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione, denominato **"Programma ARGO"**, per il periodo dal 1° gennaio 2002 al 31 dicembre 2006.

Tale Programma è a sostegno ed a completamento delle azioni già intraprese dalla Comunità e dagli Stati membri ai fini dell'attuazione della normativa comunitaria basata sugli Articoli 62, 63 e 66 del Trattato che istituisce la Comunità Europea, e si propone di conseguire alcuni obiettivi tra i quali:

- Promuovere la cooperazione tra i servizi nazionali nell'attuazione delle norme comunitarie, prestando particolare attenzione alla messa in comune delle risorse ed a prassi comuni ed uniformi;
- Promuovere l'applicazione uniforme del diritto comunitario affinché i servizi nazionali di tutti gli Stati membri adottino decisioni equivalenti, evitando possibili disfunzioni tali da compromettere la realizzazione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- Migliorare l'efficienza complessiva dei servizi nazionali nell'adempimento delle rispettive funzioni tese all'attuazione della normativa comunitaria;
- Tener conto della dimensione comunitaria dell'organizzazione dei servizi nazionali, impegnati nell'attuazione di norme comunitarie;
- Promuovere la trasparenza delle azioni intraprese dei servizi nazionali, rafforzando le relazioni con le altre competenti organizzazioni, nazionali, internazionali, governative e non governative.

Al fine di conseguire tali obiettivi il Programma si propone di sostenere le attività degli Stati membri nei seguenti settori:

- 1) Frontiere esterne; 2) Visti; 3) Asilo; 4) Immigrazione.

In particolare alla categoria dell'asilo intende:

- Promuovere l'instaurazione ed il buon funzionamento del regime comune europeo in materia di asilo, sostenendo misure e norme volte ad una procedura comune ed uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per gli individui ai quali è riconosciuto il diritto di asilo;

⁽⁵⁾ Dec del Consiglio dell'UE n. 2002/463 pubblicata sulla GU L 161/11 del 19-06-2002.

- Facilitare la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo;
- Contribuire al ravvicinamento delle norme sul riconoscimento dello status di rifugiato, integrato da disposizioni relative a forme sussidiarie di protezione che conferiscano uno status idoneo a chiunque sia bisognoso di tale protezione;
- Rafforzare l'efficacia e l'equità delle procedure di asilo e aumentare la convergenza nelle decisioni in materia di domande di asilo;
- Sviluppare meccanismi per il reinsediamento e l'ingresso, nonché elaborare strumenti giuridici che consentano l'ammissione negli Stati membri per motivi umanitari.

Per quanto riguarda le forme di assistenza di carattere finanziario, il Programma consente, nell'ottica di promuovere ed implementare la cooperazione amministrativa, di prevedere anche forme di cofinanziamento.

Di particolare importanza sono gli aspetti relativi al controllo, alla gestione ed alla valutazione dell'attuazione del Programma ARGO, tale attività è demandata, in via continuativa, alla Commissione in cooperazione con gli Stati membri.

Al riguardo la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento Europeo, ed al Consiglio una relazione annuale sull'attuazione del Programma, la prima relazione entro dicembre 2003 e la finale entro il dicembre 2007, che contenga una analisi di tutti i progressi compiuti e sia eventualmente corredata di proposta volte a garantire un'applicazione omogenea, negli Stati membri, del diritto comunitario fondato sugli Articoli 62 e 63 del Trattato che istituisce la Comunità Europea.

Si chiama "**Nettuno**" invece il Progetto che il Ministero degli Interni italiano ha elaborato per realizzare un controllo congiunto, tra i Paesi dell'Unione Europea, dei confini marittimi, aerei e terrestri, con l'obiettivo primario di ostacolare l'immigrazione clandestina ed il terrorismo.

Si basa su tre pilastri:

- L'aiuto allo sviluppo dei Paesi di origine e di transito dei flussi migratori;
- La regolazione dei flussi legali su accordi tra gli Stati di origine, transito e destinazione dei migranti, con particolare attenzione al rimpatrio;
- La gestione integrata dei confini terrestri, marittimi ed aerei, con conseguente ripartizione delle spese tra i vari Stati membri.

3. Le difficoltà ed i problemi della condizione di rifugiato

3.1. Gli aspetti psicologici del rifugiato

Analizzando le varie documentazioni riguardanti i rifugiati, appare comune una variabile che lega tutte le storie costituita dall'esperienza dello *sradicamento*, da cui deriva una serie di vissuti, i quali sono poi aggravati dall'elemento dell'obbligatorietà della partenza percepita come unica possibilità di sopravvivenza sia individuale che collettiva. È possibile individuare tre diverse fasi che vanno a definire il processo chiamato di "*trans-culturazione*", cioè l'insieme degli eventi che influenzano lo sviluppo di una persona nell'età evolutiva e in un contesto culturale ben preciso, portando al meccanismo della cosiddetta "*acculturazione*", che riguarda invece le dinamiche innescate dopo un cambiamento di contesto culturale.

1) Dispiacere e trauma;

L'esperienza dell'asilo in terra straniera porta un vissuto di dolore eterogeneo, causato sia dal dispiacere dell'aver abbandonato i propri affetti, il proprio stile di vita, sia il

trauma delle violenze subite. Tutto ciò innesca un meccanismo psichico di necessaria rielaborazione di una duplice perdita: individuale, costituita dall'abbandono dell'immagine di sé, e collettiva con la perdita di un sistema di riferimento sociale, politico, familiare e religioso.

2) Disorientamento;

Causato dall'inserimento in una realtà completamente diversa dalla propria, che necessita di una immediata comprensione delle regole implicite ed esplicite caratteristiche del Paese di accoglienza.

3) Perdita dei miti;

L'entrare in quest'ultima fase rappresenta l'inizio del processo d'integrazione, che sottintende la perdita graduale del mito del ritorno in patria e l'accettazione della nuova condizione di vita.

Per poter adeguatamente superare le fasi menzionate, è doveroso sviluppare un senso d'appartenenza che non necessariamente preclude il mantenimento dell'identità costruita nel Paese di origine.

Tra le forme di persecuzione più barbare subite da persone che poi diventano rifugiati, vi sono le torture fisiche e psichiche, dalle quali quasi mai si riprendono del tutto.

La tortura è stata ammessa dal XVIII secolo nell'ambito della procedura penale di molti Stati, e attualmente in linea di massima è proibita. La proibiscono in modo unanime gli ordinamenti giuridici degli Stati, ed il diritto di non essere sottoposto a tortura o a trattamenti disumani e degradanti è riconosciuto come fondamentale e inderogabile anche da norme del diritto internazionale⁽⁶⁾.

Il problema è che purtroppo la pratica clandestina della tortura è molto diffusa, soprattutto in caso di guerre come forma di persecuzione.

La tortura è finalizzata a distruggere chi la subisce, a screditarne la figura morale, a terrorizzare la comunità. All'interno della sua stessa comunità la vittima è vista come un essere alieno, cui non pensare come qualcuno da commiserare, ma come qualcuno da dimenticare subito.

Perciò spesso la vittima è destinata a non essere creduta e va incontro a nuove espulsioni. Spesso l'unico modo per ammettere la loro esistenza è la loro criminalizzazione, il trattare la loro pena come una colpa, facendo passare come giustificata e definitiva la loro esclusione.

Il primo atto terapeutico è allora riconoscere alla vittima la sua dignità di persona, accompagnandolo in un percorso che lo porti a diventare testimone delle condizioni sociali e politiche che hanno reso possibile la tortura.

Va sottolineato che lo stato di sofferenza delle vittime non è riconducibile ai modelli di comune patologia, ma piuttosto ad una reazione a persecuzioni e violenze perpetrati volontariamente da altri uomini, secondo un progetto perverso tollerato all'interno dei poteri pubblici.

È ben difficile che le persone parlino delle violenze subite se non dopo un lavoro personale che non può durare anche anni; la tortura è tanto più devastante quanto più è incomunicabile ed è quindi diversa da altre esperienze traumatiche.

All'inizio la persona vittima di tortura chiede aiuto al medico per una serie di disturbi fisici che solo in parte possono essere ricondotti alle conseguenze delle violenze fisiche subite. Il medico, lo psicologo, l'operatore sociale possono venire a contatto con una

⁽⁶⁾ Vedi Art.5 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, Art.7 del Patto sui Diritti Civili e Politici del 1966, Art.3 della CEDU del 1950, Art 5 della Convenzione Interamericana sui Diritti dell'Uomo del 1969, ed infine la **Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Tortura e le altre Pene o Trattamenti Crudeli, Disumani o Degradanti** del 10-11-1984 firmata a New York, ed il suo Protocollo Opzionale del 18-12-2002.

vittima senza esserne consapevoli in quanto la persona sposta l'attenzione su altri problemi.

La comunicazione può essere resa difficile dalla necessità di parlare una lingua straniera o di doversi avvalere di una terza persona con funzioni di mediatore linguistico-culturale, che non è un semplice interprete, ma assume un ruolo importante che può essere definito di co-terapeuta e che, come tale, deve essere formato e seguito nella sua esperienza lavorativa.

La visita medica poi a persone vittime di tortura comporta altre difficoltà, poiché si chiede l'accesso ad un corpo che ha subito violenza.

Il sovrapporsi delle sofferenze causate dalle violenze subite nel proprio Paese a quelle durante la fuga e a quelle legate alla condizione di estremo bisogno in cui si trovano i richiedenti asilo nel Paese di arrivo, rende necessaria la formulazione di un progetto terapeutico-riabilitativo e di inserimento sociale.

A tale proposito occorre ricordare che dal 1996 il C.I.R gestisce il **Progetto VI.TO. - Accoglienza e Cura delle Vittime di Tortura**, cofinanziato dalla Commissione Europea Diritti Umani e Democratizzazione e dal Fondo Volontario delle Nazioni Unite per le Vittime di Tortura.

Il Progetto prevede sia un'assistenza legale, che supporti il rifugiato durante l'intero iter per il riconoscimento dello status, sia un'assistenza sociale, che lo segua nel processo di integrazione nel paese ospite (scuola, sanità, casa) e che sia mirata a prevenire una traumatizzazione secondaria legata alle inadeguate condizioni di accoglienza. Prevede inoltre una assistenza medica e psicologica, diagnosi e prevenzione dei disturbi psicopatologici, psicosomatici ed organici presentati dai soggetti di vittime di tortura, una terapia delle patologie presentate dai pazienti traumatizzati, sulla base della valutazione clinica e della successiva diagnosi.

Un'attenzione particolare viene riservata alle categorie più vulnerabili. Medici e psicologi del Progetto VI.TO. offrono cure e trattamenti terapeutici a seconda delle esigenze individuali. Sono state introdotte anche esperienze di "laboratori pilota" che attraverso l'ergoterapia ed il teatro costituiscono un importante percorso di integrazione psico-sociale, in particolare nella fase iniziale della permanenza in Italia.

Per la complessità e la specificità delle esperienze delle problematiche e delle patologie presentate dai sopravvissuti alla tortura e per consentire un approccio integrato psicosomatico, internistico, psichiatrico, psicodinamico, il C.I.R. e l'Azienda Ospedaliera San Giovanni – Addolorata hanno firmato nel dicembre del 2002 un Protocollo d'intesa e di collaborazione. Tale collaborazione è finalizzata ad attività di assistenza, cura e ricerca clinica in favore dei rifugiati sopravvissuti ad esperienze di tortura e violenza organizzata; gli utenti vengono dal C.I.R inviati all'ospedale San Giovanni, al Servizio di Medicina Psicosomatica, presso il quale ha riservato due giornate di ambulatorio per tali utenti.

Attualmente il Progetto VI.TO. ha in carico 290 casi di richiedenti asilo e rifugiati sopravvissuti a tortura, e evidentemente questi numeri non coincidono con il potenziale numero di sopravvissuti ad esperienze di tortura che si trovano a Roma, si ritiene infatti che essi siano il 25% del totale dei richiedenti asilo⁽⁷⁾.

3.2. Le difficoltà di adattamento socio-culturale

⁽⁷⁾ Per le statistiche ed i risultati dell'analisi effettuata sull'utenze del Progetto VI.TO. vedi sezione ALLEGATI.

Si tratta di problemi connaturati con la situazione del rifugiato, poiché rappresenta una categoria di persona disagiata, con minori sicurezze ed appoggi, con difficoltà di ordine sociale e culturale.

A differenza poi dell'immigrato, il rifugiato è solo, e più guardingo nei confronti delle istituzioni e dei compatrioti eventualmente presenti nel Paese di arrivo, per la maggior parte dei casi costretto alla fuga, senza ampi margini di preavviso che consentano scelte delle mete anche in relazione al tipo di amicizia, parenti già presenti ed attivi nel nuovo territorio.

Innanzitutto trattando delle difficoltà del rifugiato di adattarsi alla società ed alla cultura del Paese di accoglimento si deve vedere che cosa si intende per "cultura". Su un piano orientativo ed in modo sintetico essa può essere vista come: 1) l'insieme di norme, modelli di riferimento per l'azione, schemi mentali, rappresentazioni e modi di lettura della realtà; 2) l'insieme dei processi d'identificazione individuale rispetto al proprio gruppo di appartenenza.

Tali processi incidono notevolmente sulla costruzione dell'identità e quindi sulla coesione sociale, quest'ultima parte dipende anche dal grado di radicamento psicologico ed emozionale dell'individuo rispetto al proprio gruppo di appartenenza.

Per quanto concerne i rifugiati, essi tendono invece, nella quasi totalità dei casi, a valorizzare la loro cultura di origine.

Dopo la fase emozionante dell'arrivo, che rappresenta il primo momento per lasciarsi tutto alle spalle e per costruire una nuova vita, subentra un senso di smarrimento e confusione, la realtà che dovrà affrontare lo spaventa, diventa ora inevitabile fare un bilancio delle cose perdute. Questa consapevolezza porta necessariamente al senso di estraneità ed ad un conseguente processo di isolamento.

Ci si ritrova in un posto non conosciuto dove mancano i propri punti di riferimento e con la costrizione di doverci rimanere, non si possiedono gli strumenti per comunicare con gli altri, né per capire gli altri, i loro rapporti.

Spesso non si ha la padronanza della lingua, primo e banale mezzo di comunicazione, di sicuro ciò che non si possiede è la "seconda" lingua, cioè che cosa vogliono dire le parole, i gesti, che significato ha il tempo, che posto occupano nella comunicazione gli aspetti fisici ed i segnali emotivi. Non si ha nemmeno la conoscenza fisica geografica della nuova città. La vita quotidiana non è scandita dal ritmo del lavoro, dagli incontri familiari, il lavoro non c'è e spesso non ci sono nemmeno i familiari.

Il rifugiato allora si trova a stabilire una situazione di dipendenza con le istituzioni che lo assistono, rappresentando così un tentativo di sostituzione della mancanza dei familiari, e per evitare il dolore del distacco, l'angoscia della separazione da ciò che ha lasciato dietro di sé, assume un atteggiamento di protesta e di pretesa nei confronti delle stesse istituzioni.

In ogni caso il rifugiato è uno sconosciuto e si trova in un contesto non conosciuto con l'aggravante della mancanza di scelta, in una nuova situazione in cui dovrà ricostruire la sua vita con difficoltà oggettive, che trovano tutti i cittadini stranieri, ma anche con quelle soggettive proprie della figura del rifugiato di non accettare la nuova realtà.

Infatti la non adattabilità "di principio" del rifugiato, salvo possibili eccezioni, nel nuovo contesto di accoglimento, possiamo dire che è data proprio "per definizione", perché rifugiato, l'uscita dalla condizione di precarietà, legata alla fantasia del ritorno, vorrebbe significare il tramonto di quella fantasia.

Il rifugiato è in questa fase caratterizzato da una interiore dicotomia: da un parte la necessità di rendersi autonomo, di mantenersi e di ricostruirsi una vita, dall'altra la speranza di poter presto tornare nel proprio Paese e di poter essere nuovamente riconosciuto per quello che era, creando così una non accettazione della nuova realtà e

uno stato di sospensione che gli impedisce di elaborare un progetto di lavoro o di trovare una stabilità, non inserendosi nel nuovo tessuto sociale.

Il rifugiato rimane in un specie di “limbo” che lo fa vivere nella realtà standone fuori, è come se fermasse il tempo in attesa del suo ritorno alla normalità. Si perdono i ruoli che si avevano all'interno della famiglia, così come all'interno del proprio gruppo sociale o politico, tutto si è mutato ed interrotto e per inserirsi nella nuova realtà è indispensabile elaborare il lutto per le cose perse, tenendosi strette, le cose che si hanno dentro di sé, senza cioè cancellare il passato ma permettendo al “nuovo” di determinare altre scelte.

Nel proseguire della vita, dopo una crisi, è compresa soprattutto la ripresa dell'autonomia, intesa come capacità di badare a se stessi ed alla propria prole, e la ricostruzione della famiglia può essere un buon aiuto per la ricostruzione della propria identità, poiché rappresenta il perno centrale della sua esistenza durante l'esilio.

Il desiderio d'integrazione familiare è spesso rivelatore della volontà d'integrarsi in un senso più ampio, anche per la necessità di soddisfare le condizioni richieste, quali casa e lavoro. Talvolta il ricongiungimento, soprattutto per le famiglie numerose, non è possibile creando così ulteriori disagi e difficoltà.

Comunque le difficoltà poste dal raggiungimento reale dei diritti fondamentali del rifugiato prolunga, a volte di anni, la permanenza nel “limbo” e produce un terreno fertile di nuove frustrazioni e nuovi meccanismi di disistima, riducendo progressivamente nel rifugiato le capacità di percepire gli spazi d'inserimento e quindi raggiungere la propria autonomia.

In Europa, e ancor di più in Italia, la politica dell'accoglienza risulta carente e di basso profilo, e spesso viene delegata dalle istituzioni all'associazionismo privato, e talvolta costringe anche gli operatori a basare sul rifiuto la strategia del proprio intervento.

Il basso profilo delle politiche di accoglienza fa sì che, in modo automatico, lo straniero venga spogliato delle sue specificità e della sua identità personale e professionale, nonché il rifugiato, della sua individualità storica e politica, infatti per coloro che riescono a mantenere la propria identità, o riescono a frequentare lo stesso tipo di ambiente del Paese di origine l'integrazione sarà più facile.

Una sana politica d'integrazione prevede l'introduzione di un concetto di diritto sociale che, soprattutto nell'ambito dell'asilo, si sviluppi parallelamente a quello giuridico e che non può non fondarsi sul concetto di “stanzializzazione” del rifugiato e della sua famiglia nel Paese di asilo.

L'assenza di un minimo di garanzie, atte ad accompagnare il rifugiato nel percorso dei suoi primi mesi successivi all'arrivo, contiene in sé le premesse per un ingresso d'ufficio nei ranghi della marginalizzazione e dell'isolamento.

Un periodo d'accoglienza, che prevedesse vitto ed alloggio per tempo necessario all'apprendimento della lingua ed all'individuazione di settori occupazionali, consentirebbe invece alla persona di situarsi nella realtà che lo circonda e di mettere a frutto le proprie risorse, accorciando nei fatti i tempi della dipendenza da aiuti esterni. Dare quindi la priorità all'inserimento nel mondo del lavoro ed alla creazione di programmi capaci di individuare potenzialità e qualifiche, risorse esistenti fra i rifugiati presenti sul territorio.

Una tale programmazione potrebbe permettere, a mio avviso, di individuare politiche utili a tutto il fenomeno migratorio, affrontando in modo più realistico il più generale problema dell'emigrazione che è destinato a condizionare la storia futura della nostra Europa.

3.3. I problemi economici

Per la storia dell'Unione Europea il 2004 è stato un anno contrassegnato da eventi importanti, ma uno in particolare ne ha ridisegnato la fisionomia: l'allargamento, l'ingresso di dieci nuovi Paesi membri e di circa 75 milioni di nuovi cittadini.

La gran parte dei Paesi si trova ora a gestire due grandi contraddizioni: quella tra i diritti degli immigrati, rifugiati e l'esercizio della propria sovranità, e quella tra le sue reali necessità economiche, sociali e timori di parte dell'opinione pubblica. Da questo punto di vista la stessa Commissione Europea ha più volte ribadito come, di fronte all'invecchiamento demografico ed alla diminuzione della popolazione in età lavorativa, *“l'aumento dei flussi migratori è sempre più probabile e più necessario per rispondere alle necessità dell'Unione allargata”*.

Dopo anni di chiusure e di politiche migratorie restrittive, nonostante i flussi misti costanti e regolari si dirigessero nei vari Paesi Europei, forse è arrivato il momento di considerare con occhi diversi questo fenomeno insieme anche all'accoglienza ed all'integrazione, e di considerarlo non più come un problema, né come un imperativo dettato dal diritto internazionale e dal rispetto dei diritti umani, ma come un'occasione di arricchimento per tutta la società europea.

Con particolare riferimento ai 2 milioni di rifugiati e richiedenti asilo presenti sul nostro territorio europeo, la crescita dell'Europa è una scommessa per il futuro e lo scambio di informazioni, il confronto, visto che fino a qualche anno fa la stabilizzazione dei loro flussi e le politiche di accoglienza erano caratterizzate da una ampia variabilità in funzione delle risorse di ogni singolo Paese, sono invece gli strumenti essenziali per costruire una politica comunitaria in grado di risolvere problemi umanitari e questioni legate all'integrazione ed all'asilo politico.

I rifugiati infatti rappresentano una straordinaria risorsa di forza lavoro qualificata, ma ciononostante gli ostacoli al loro accesso al mondo del lavoro sono ancora molto numerosi.

Il progetto di ricerca **“Resource-Refugees Contribution to Europe”** si propone come obiettivo di analizzare i percorsi di integrazione lavorativa dei rifugiati in Europa, alla luce delle loro capacità, qualifiche ed esperienze maturate nei Paesi di origine.

Tale progetto è stato finanziato dal Fondo Europeo per i Rifugiati ed ha coinvolto 13 organizzazioni non governative in altrettanti Stati membri dell'Unione (Austria, Belgio, Francia, Finlandia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna e Svezia).

Lo studio ha voluto tra l'altro valutare il rapporto tra ricchezza delle competenze che i rifugiati possono apportare ai Paesi di accoglienza e le modalità con cui queste stesse competenze sono utilizzate nel mondo del lavoro europeo. In particolare Resource ha analizzato tre settori chiave: socio-sanitario, ingegneristico ed informatico.

Tramite un lavoro approfondito di ricerca e di numerose interviste con rifugiati presenti nei Paesi dell'UE, il progetto va a fondo nei vari fattori che hanno contribuito od ostacolato l'integrazione in Europa.

I risultati dello studio hanno mostrato più che mai il positivo contributo che i rifugiati possono portare alle necessità del mercato del lavoro attuali e ai suoi sviluppi futuri. La gran parte dei rifugiati proviene da aree urbane e da un buon livello d'istruzione, molti hanno qualificazioni accademiche e professionali e considerevoli esperienze lavorative. Sono altamente motivati ed i datori di lavoro che hanno assunto rifugiati dichiarano di essere molto soddisfatti dello loro performance.

D'altra parte considerando gli alti livelli di disoccupazione e sotto occupazione tra i rifugiati, è chiaro che il potenziale dei rifugiati sia al momento sotto utilizzato, e per affrontare questo spreco di risorse il progetto ha presentato alcuni positivi percorsi di lavoro, con l'obiettivo di mostrare molte barriere che i rifugiati incontrano, affinché possano essere superate.

A causa degli sviluppi demografici, i quali sono previsti in crescita per i Paesi poveri od in via di sviluppo, ed in diminuzione nei Paesi invece europei che hanno raggiunto un benessere elevatissimo, l'Europa nei prossimi anni avrà crescentemente bisogno di lavoro straniero per sostenere lo sviluppo economico.

Attraverso l'Europa i lavoratori stanno sperimentando difficoltà nel reclutamento di lavoratori qualificati e non. Allo stesso tempo l'Unione Europea riceve oltre 350mila richieste di asilo per anno, sarebbe più logico, sia da un punto di vista economico che sociale, utilizzare meglio questo enorme potenziale.

Dello stesso avviso è la Commissione Europea che in una Comunicazione del 2003 ha affermato che la possibilità di mantenere l'offerta di lavoro dipenderà in misura crescente dalla capacità di elevare i tassi di attività e di occupazione della popolazione femminile e dei lavoratori anziani, nonché dall'entità e dalla struttura dell'immigrazione e dall'integrazione degli immigrati e rifugiati.

Ma ancora siamo lontani da tali mete, o meglio siamo ancora immersi in uno scenario in cui alcune collettività, di quella che è ritenuta essere la "civile Europa", manifestano violentemente e superbamente sentimenti razzisti e nazionalisti, che ritenevamo essere caratteristici delle civiltà tribali, le preoccupazioni non mancano.

Non mancano soprattutto pensando al contesto economicamente fragile, che caratterizza ancora oggi parte del nostro sistema europeo, il quale vede una significativa presenza di lavoratori stranieri per nulla inseriti nel conteso produttivo legale. E ben si comprende che se questa presenza è sopportata dalla collettività in fasi economicamente positive, essa diventa obiettivo di facile odio al primo sorgere di congiunture negative, o ancora peggio, di prolungate recessioni.

Così alla futura Costituzione Europea dovrebbe essere affidato il compito di smontare definitivamente la falsa concezione della presunta purezza delle origini e dell'identità assoluta dei popoli europei, base e spunto di tali violenti sentimenti. Essa invece dovrebbe essere il luogo delle molte identità e dei molti popoli che compongono oggi e che, grazie al principio dell'accoglienza, comporranno il domani dell'Unione Europea. Tale realtà multiculturale già decifrabile oggi nella dimensione storica della lunga durata, ha nel meticciato un'inevitabile conseguenza e ricchezza.

Riconoscere il meticciato significa riconoscere pienamente ciò che portano le culture umane, cioè la possibilità della fecondità, la possibilità della novità.

CONCLUSIONI

PROSPETTIVE E NUOVE FRONTIERE

Molto è stato fino a questo momento scritto e fatto ma alcune vicende accadute all'indomani della conclusione del quinquennio europeo ci dimostrano come ancora molta strada deve essere percorsa verso uno "*Spazio di Sicurezza, Libertà e Giustizia*", in una Europa dove ancora è viva e reale l'idea della *fortezza Europa* che impedisce ai rifugiati e richiedenti asilo addirittura di accedervi, violando così i loro diritti fondamentali.

In particolare basti ricordare la recente vicenda tutta Europea della nave **Cap Anamur**, svoltasi in acque territoriali internazionali tra le coste libiche e le coste siciliane, che accolse a bordo, il 20 giugno 2004, 37 uomini africani che stipati su un gommone fuggivano dai loro Paesi di origine in una situazione di evidente stato di pericolo.

La nave tedesca di bandiera in viaggio per un test tecnico volto a controllare le condizioni della nave dopo una riparazione generale effettuata a Malta, chiese di entrare in acque italiane il 30 giugno 2004.

La Cap Anamur ha un trentennale tradizione di assistenza dei profughi di tutto il mondo, è diventata famosa per le sue operazioni nel Mar della Cina, quando salvò la vita di numerosi boat people vietnamiti, ed era la prima volta che una "nave umanitaria", senza scopi commerciali, polizieschi o militari solcasse le acque del Mediterraneo.

Ma il 1° luglio le autorità italiane rifiutarono l'ingresso in acque territoriali e l'attracco a Porto Empedocle, iniziando così le trattative tra i Paesi coinvolti nel dramma- Italia, Germania e Malta- per trovare una soluzione all'accoglienza dei 37 profughi sulla terraferma.

Il 6 luglio inoltre i Ministri dell'Interno tedesco ed italiano, in un incontro a Scheffield in Gran Bretagna, dichiararono entrambi di non essere competenti ad esaminare la situazione, trovandosi allora la nave in acque territoriali maltesi, iniziando così a rilevarsi l'impotenza dell'Unione Europea.

I naufraghi a partire da allora consegnarono al comandante della nave le proprie richieste di asilo, dichiarandosi cittadini sudanesi, tranne uno originario della Sierra Leone, a seguito poi di diverse situazioni di emergenza e non potendo egli stesso più garantire la sicurezza a bordo, in mancanza di risposta da parte delle autorità italiane, il comandante decise di entrare nelle acque territoriali e successivamente di attraccare il 13 luglio 2004, i 37 africani vennero così condotti nel CPT di Agrigento, e poi trasferiti in quello di Caltanissetta.

Dopo ben 24 giorni di odissea in mare i 37 profughi sono rimasti sotto i riflettori dell'opinione pubblica nazionale ed internazionale, sottoposti a continue pressioni ed ad un fortissimo stress emotivo. Dal momento del loro arrivo in Italia non hanno ricevuto nessun tipo di assistenza legale o di tutela, trovandosi in uno stato di completo disorientamento, mentre la Commissione Centrale per il riconoscimento dello Status di Rifugiato iniziava l'esame delle domande.

Tale vicenda si concluse il 22 luglio con l'espulsione di 25 dei profughi africani, e successivamente dei rimanenti, verso il Ghana ancor prima di ricevere il responso del ricorso di 14 di essi presentato al Tribunale di Roma. Questo arrivò solo il 30 luglio 2004 e si espresse in senso favorevole alla permanenza di essi sul territorio fino alla definizione del giudizio di merito sul diritto ad ottenere l'asilo, ma comunque troppo tardi per loro.

Tale vicenda è la prova evidente che si è lontani ancora da una reale condivisione di oneri e da una politica armonizzata a livello europeo sui doveri umanitari dei vari Stati membri nei confronti della protezione e dell'accoglimento dei richiedenti asilo, in attuazione della normativa dell'Unione e dei principali standard internazionali sui diritti umani. Per non parlare del grave danno di immagine che atti di questo tipo possono causare all'Europa in quanto entità garante della solidarietà e dei diritti umani.

Nel tracciare un bilancio e dare una valutazione dei livelli di normativa europea derivata non si può prescindere dall'evoluzione del clima politico che ha accompagnato lo sviluppo dell'Unione Europea.

La prima voce di questo bilancio, è costituita dalla circostanza che, finalmente, si è in presenza di una normativa comunitaria di parziale armonizzazione che rappresenta un punto di riferimento essenziale per dare avvio in prospettiva ad un rafforzamento della disciplina in un contesto nel quale il ruolo dei Governi sarà maggiormente condizionato sia dalla Commissione che dal Parlamento, con la fine della I° fase del processo di armonizzazione.

Ma preso atto di tale dato positivo, occorre subito osservare che i risultati, ai quali si è giunti finora, appaiono caratterizzati da soluzioni del tutto insoddisfacenti. Anzi diventano sempre più deludenti e discutibili man mano che ci si allontana dallo spirito delle Conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere. La regola dell'unanimità, che ha caratterizzato finora il processo di armonizzazione, ha fatto sì che invece di un rafforzamento e di una condivisione delle migliori esperienze degli Stati Europei, abbia prevalso spesso quale standard minimo comunitario, il massimo comun denominatore delle legislazioni e delle prassi degli Stati membri.

D'altra parte, allo stato attuale della disciplina, caratterizzata da un forte elemento di facoltatività delle soluzioni accolte, tra le legislazioni nazionali degli Stati membri potrebbero verificarsi forti oscillazioni nei livelli di tutela, in contraddizione sostanziale con la logica dell'armonizzazione cui si dichiara di voler pervenire.

L'approccio teorico dell'Unione Europea alla materia di asilo poggia su una premessa chiave: tutti gli Stati dell'Unione dovrebbero avere simili sistemi, con standard qualitativi ugualmente elevati. L'assunto di partenza vorrebbe allora che un richiedente asilo in tutti gli Stati dell'Unione dovrebbe avere le stesse opportunità di ottenere protezione come un rifugiato, ma nella pratica non è così. I cosiddetti Stati di confine come l'Italia a sud ed i nuovi Stati membri dell'Europa orientale devono sopportare una parte sproporzionata di oneri finanziari e fisici, dovendo ospitare, accettare e o alla fine respingere la gran massa di persone che cerca di entrare in Europa.

Ed è per questo che ora l'attenzione dovrebbe essere posta su argomenti pratici come appianare i grandi squilibri tra i vari Paesi per il riconoscimento dei diversi gruppi di richiedenti asilo, come condividere gli oneri e non spostarli all'esterno, e come creare un ufficio europeo per l'asilo allo scopo di monitorare ed armonizzare queste percentuali. Ora citiamo un po' di dati statistici; attualmente in Europa le persone che rientrano nel mandato dell'U.N.H.C.R. sono circa 4,3 milioni alla pari dell'Africa, siamo secondi solo all'Asia, ma al suo interno il continente europeo presenta tratti non affatto omogenei nella distribuzione dei rifugiati sul territorio.

Complessivamente all'inizio del 2004, in Europa vi erano oltre 2,2 milioni di rifugiati, di questi quasi 1,8 milioni si trovavano nei 25 Paesi membri dell'Unione Europea e costituivano meno di un decimo dell'intera popolazione immigrata. Il numero delle domande di asilo inoltrate nei Paesi Europei, dopo un sensibile aumento proseguito fino ai primi anni del duemila principalmente a seguito dei conflitti nella regione balcanica, andava stabilizzandosi, anche grazie al miglioramento delle situazioni in molte delle regioni di origine.

Ma a partire dal 2002 e fino al primo trimestre del 2005, come ha rilevato il rapporto statistico dell'U.N.H.C.R., il numero dei richiedenti asilo giunti nei paesi industrializzati è costantemente diminuito.

Le 81900 domande di asilo presentate nei 36 paesi industrializzati in esame dal rapporto rappresentano un calo del 13% rispetto all'ultimo trimestre del 2004 e del 17% rispetto al primo trimestre dello stesso.

In Europa nel suo complesso, la diminuzione è stata del 15% rispetto agli ultimi tre mesi del 2004 e del 18% se paragonata invece al primo trimestre dello scorso anno, mentre nei 25 Paesi dell'Unione Europea considerati il decremento è stato rispettivamente del 14 e del 15%.

"Auspichiamo – ha commentato Raymond Hall, Direttore dell'Ufficio per l'Europa dell'U.N.H.C.R. – che, con queste cifre in diminuzione, non si debba più parlare di emergenza rifugiati nei paesi industrializzati e che la maggior parte degli stessi vorrà ora dedicare maggiore attenzione a migliorare la qualità dei propri sistemi di asilo, mirando alla protezione dei rifugiati piuttosto che alla riduzione dei numeri".

“L’Unione Europea potrebbe inoltre compiere un importante passo in avanti lavorando per un sistema di responsabilità e di condivisione degli oneri, in modo che quando si verificherà la prossima crisi, l’Unione sarà in grado di assistere meglio i paesi più interessati dal fenomeno”. Ma a parte la prospettiva e gli obiettivi puramente legislativi che devono essere ancora raggiunti relativamente alla materia del diritto di asilo, ora vorrei concludere ponendo l’attenzione sull’aspetto umano della materia, cioè sul fatto che il diritto di asilo debba essere interpretato non solo come diritto ma anche come dovere da parte di Stati e governi, dal momento che rappresenta un diritto di libertà ed alla libertà, un diritto di esistenza, di identità.

Negare tale diritto significherebbe negare di potere essere riconosciuti come esseri umani, come persona umana, ma ridotti ad un mero numero ed aggettivi, i cui diritti sono facilmente aggirabili, incappando in considerazioni ed azioni contro di essi. È per questo che non solo i legislatori, politici, i ministri, gli operatori del settore ma tutti quanti dovremmo guardare con occhi diversi il fenomeno dell’asilo così come la figura del rifugiato per poter scorgere dietro di esso una persona, un uomo, portatore di diritti che devono essere sempre e comunque riconosciuti e garantiti.

Questi diritti possono essere sintetizzati nelle parole pronunciate da Papa Giovanni Paolo II, il quale non solo durante i viaggi pastorali o le udienze, ma per tutto il suo lungo magistero ha avuto parole nei confronti dei rifugiati e dei migranti.

In particolare volevo riportare un brano tratto dal **Messaggio di Sua Santità Giovanni Paolo II per la 90° Giornata mondiale del Migrante e del Rifugiato 2004**, dal titolo *“Migrazioni in visione di pace”*, questo così come tutti gli altri precedenti messaggi, in tutto 20, rappresenta sia un’elaborazione attenta e compiuta delle emergenze del nostro tempo, sia un richiamo alle società dell’opulenza e della ricchezza alla responsabilità dell’accoglienza ed all’urgenza della giustizia nella effettiva tutela dei diritti umani.

“Nonostante i problemi che possono scaturire, il mondo dei migranti è in grado di offrire un valido contributo al consolidamento della pace. Le migrazioni possono agevolare infatti l’incontro e la comprensione tra le civiltà, oltre che fra le persone e le comunità. Questo arricchente dialogo interculturale costituisce una via necessaria per l’edificazione di un mondo riconciliato. Ciò avviene quando gli immigrati sono trattati con rispetto dovuto alla dignità di ciascuna persona; quando con ogni mezzo si favorisce la cultura dell’accoglienza e la cultura della pace, che armonizza le differenze e ricerca il dialogo, pur senza cedere a forme di indifferentismo quando sono in questione i valori. Quest’apertura solidale diviene offerta a condizione di pace.

Quando le diversità si incontrano integrandosi, danno vita a una “convivialità delle differenze”. Si riscoprono i valori comuni ad ogni cultura, capaci di unire e non di dividere; valori che affondano le loro radici nell’identico humus umano. Ciò aiuta il dispiegarsi di un dialogo proficuo per costruire un cammino di tolleranza reciproca, realistica e rispettosa delle peculiarità di ciascuno. A queste condizioni, il fenomeno delle migrazioni contribuisce a coltivare il “sogno” di un ‘avvenire di pace per l’intera umanità.

Se il “sogno” di un mondo di pace è condiviso da tanti, se si valorizza l’apporto dei migranti e dei rifugiati, l’umanità può divenire sempre più famiglia di tutti e la nostra Terra una reale casa comune”.

“Auspicio di cuore che ogni comunità ecclesiale, formata da migranti e rifugiati e da coloro che li accolgono, attingendo stimoli alle sorgenti della grazia, si impegni instancabilmente a costruire la pace. Nessuno si rassegni all’ingiustizia, né si lasci abbattere dalle difficoltà e dai disagi!”.

APPENDICE

IN RIFERIMENTO ALLA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA SULLA PROCEDURA DI ASILO

Lo scorso 27 settembre 2005 il Parlamento Europeo ha votato una Risoluzione che sostanzialmente rigetta l'ultima *proposta di Direttiva Europea recante norme minime sulle procedure ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato* del 18-06-2002 emendata poi dal Consiglio GAI nel 2004 ed esaminata nel precedente Capitolo V. Il Parlamento Europeo con essa ha infatti invitato la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni a modificare la sua proposta di direttiva in conformità dell'Art.250 paragr 2 del Trattato CE, ha invitato il Consiglio di informarlo di eventuali discostamenti dal testo approvato dal Parlamento ed altresì si è riservato il diritto di adire la Corte di Giustizia ai fini di una verifica della legalità della proposta e della sua compatibilità con i diritti fondamentali.

Andando ad esaminare nel dettaglio il nuovo testo della Direttiva, si può rilevare che il Parlamento si è pronunciato in maniera critica su tutte le clausole dello stesso, sopprimendo alcuni articoli e riscrivendone di nuovi.

Il testo appare nel suo complesso migliorato, soprattutto per l'introduzione di alcune considerazioni di rilevante importanza, quali:

- *Emendamento 7, Considerazione 11;*

Nel quale il Parlamento Europeo non si dichiara d'accordo sul fatto che un richiedente asilo possa essere trattenuto in detenzione per un periodo fino a 6 mesi, anzi esprime l'invito a che le misure in merito alle domande di asilo siano rappresentate da procedure rapide ed efficaci, di durata non superiore a 6 mesi. E che l'organizzazione dell'esame delle domande sia lasciata alla discrezione degli Stati membri, di modo che possano scegliere in base alle esigenze nazionali, di esaminare in via prioritaria talune domande, o accelerarne l'esame conformemente alle norme stabilite nella presente direttiva.

- *Emendamenti 12,13,15, rispettivamente Considerazioni 18,19,21;*

Il Parlamento vuole introdurre criteri molto stretti e comuni per la possibilità di respingere il richiedente asilo verso un cosiddetto **Paese Terzo Sicuro**, garantendo una valutazione e un'applicazione corrette ed efficaci. Alla luce anche dell'importanza politica della designazione di tali Paesi, soprattutto in vista delle implicazioni della valutazione di diritti dell'uomo in un Paese di origine e delle relative conseguenze per le politiche dell'Unione Europea nel settore delle relazioni esterne, il Consiglio dovrebbe prendere le decisioni relative alla fissazione o alla modifica dell'elenco in codecisione con il Parlamento Europeo, mentre prima si parlava solo di previa consultazione.

Questa procedura di codecisione del Parlamento Europeo, seppur minima rappresenta una ulteriore misura garantista, poiché l'elaborazione di tale lista di Paesi, avversata per sua natura, verrebbe così sottratta all'azione dei singoli Stati membri, i quali si limiterebbero, come si legge nel testo della Direttiva, ad esaminare le domande di asilo dei cittadini dei Paesi in elenco o degli apolidi già residenti in detto Paese.

- *Emendamento 21, Considerando 27;*

Il Parlamento ritiene che un richiedente asilo abbia il diritto di attendere l'esito del ricorso in tribunale nel paese in cui ha presentato la richiesta di asilo e di non essere espulso finché il giudice non si sia pronunciato sul suo diritto di rimanere.

Questa ultima disposizione è particolarmente importante con riguardo al caso italiano, dove in base alla vigente **legge Bossi Fini** n.189/ 2002 il richiedente asilo che si è visto rifiutare la sua domanda di asilo è sottoposto a provvedimento di espulsione, e tramite

un legale può rivolgersi ad un giudice ordinario per fare ricorso, ma in ogni caso questo non ha un effetto sospensivo del provvedimento di espulsione.

Il CIR, così come altre organizzazioni non governative esprimono la loro grande soddisfazione per il fatto che il Parlamento, anche se dopo un periodo di tempo abbastanza lungo, abbia negato il consenso ad una normativa che intendeva più proteggere l'Europa dai rifugiati piuttosto che offrire protezione agli stessi nel suo territorio, il passo successivo spetterà ora al Consiglio che auspicabilmente dovrebbe seguire le orme indicate dal Parlamento. Se così sarà ciò inoltre comporterà altri cambiamenti, tra cui in primis la riforma dell'attuale normativa italiana in materia di asilo, totalmente incompatibile con i parametri della normativa europea.

GLOSSARIO

Apolide Un individuo che nessuno Stato, sulla base delle proprie leggi, considera un suo cittadino (Convenzione di New York 1954).

Apolidia La condizione di non essere considerato un cittadino alcuno Stato.

Clandestini Stranieri presenti sul territorio privi di regolare permesso di soggiorno; per lo Stato, ufficialmente non esistono. Sono anche coloro che, in fuga da guerre e persecuzioni, giungono senza documenti o con documenti falsi.

Eco-profugo Colui che è costretto a lasciare il proprio Paese per cause ambientali che rendono impossibile, temporaneamente o definitivamente la permanenza nel luogo di abituale residenza.

Extra-comunitario Persona non in possesso della cittadinanza dei 25 Paesi che attualmente compongono l'UE, ad esempio Svizzeri e Statunitensi.

Immigrati Sono gli immigrati per motivi economici, vedi voce Migranti economici.

Migrante Termine generico che indica chi sceglie di lasciare il proprio Paese per stabilirsi, temporaneamente o permanentemente, in un altro Stato. Tale decisione ha carattere volontario, anche se spesso accade per ragioni economiche, avviene cioè quando una persona cerca in un altro Paese un lavoro e migliori condizioni per vivere e per sopravvivere.

Migranti economici Persone che lasciano il Paese di origine per motivi puramente economici, che non sono in alcun modo legati alla definizione di rifugiato, o allo scopo di migliorare le loro condizioni di vita materiali. Non rispondono ai

criteri che definiscono lo status di rifugiato e non hanno quindi il diritto di godere della protezione internazionale.

Prima facie E' una prassi in base alla quale tutti gli individui che sono parte di un afflusso in massa sono considerati come rifugiati sulla base di una valutazione *prima facie*. La determinazione di gruppo garantisce la soddisfazione dei bisogni di protezione ed assistenza senza previa determinazione individuale dello status.

Profugo E' un termine impreciso, tipicamente italiano, ormai utilizzato in modo consuetudinario per definire colui che è costretto a lasciare il proprio Paese a causa di guerre, persecuzioni generalizzate, violazioni diffuse dei diritti umani e catastrofi naturali, senza tuttavia avere il riconoscimento dello status di rifugiato.

Regolari/ Irregolari Gli immigrati regolari sono quelli che risiedono in uno Stato con un permesso di soggiorno regolare. Gli immigrati irregolari invece sono quelli con permesso di soggiorno scaduto e non rinnovato; sono anche coloro che entrati per motivi di studio svolgono da fatto altre attività.

Richiedente Colui che fugge dal proprio Paese e inoltra in un altro una domanda di asilo per il riconoscimento dello status di rifugiato. La sua domanda verrà esaminata dalle autorità competenti di quel Paese. Fino al momento della decisione in merito alla domanda, egli è un richiedente asilo.

Rifugiato E' colui che costretto a fuggire ed a lasciare il proprio Paese a causa di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche (secondo l'Art 1 della Convenzione di Ginevra del '51). A differenza del migrante, egli non ha scelta: non può tornare nel proprio Paese di origine se non a scapito della propria sicurezza e incolumità. Dal punto di vista giuridico-amministrativo, un rifugiato è una persona cui è riconosciuto lo status di rifugiato.

Rifugiati ambientali Sono coloro che fuggono da catastrofi ambientali ed a cui l'U.N.H.C.R offre una assistenza primaria (cibo, tende ecc.) per motivi umanitari, ma che per il resto non sono legati ai rifugiati in senso stretto.

Rifugiati "de facto" Si indicano con tale termine coloro che pur non essendo riconosciuti come rifugiati, non vengono rimpatriati poiché hanno validi motivi, quali: situazioni di guerra, violenza generalizzata e violazione dei diritti umani. Tali

persone ottengono dallo Stato che li ospita uno status “de facto” per motivi umanitari, che permette loro di rimanere sul territorio del paese a cui hanno chiesto la protezione. Ma la concessione dello status “de facto”, detto anche “status B” è a completa discrezione delle autorità dello Stato interessato, il quale può concedere solo il soggiorno o stabilire un trattamento speciale, concedendo anche la possibilità di lavorare o l’assistenza sanitaria.

Rifugiati “in orbita” Sono coloro che cercano asilo in un Paese diverso da quello in cui hanno soggiornato per primo dopo la fuga, detto “Paese di primo asilo”, e a causa delle politiche restrittive in tema di asilo, sono respinti indietro verso tale Paese, il quale a sua volta rifiuta di concedere asilo. Succede allora che essi si spostano da Paese a Paese senza ottenere lo status di rifugiato da nessuna parte, e sono detti “in orbita” proprio perché spesso passano da un aeroporto all’altro, in un vagare che non fa altro che aumentare la loro disperazione, a volte ottengono lo status B per motivi umanitari o la protezione dell’U.N.H.C.R.

Rifugiati sotto mandato Sono persone che sono riconosciute come rifugiati sotto mandato dell’U.N.H.C.R nell’esercizio del suo mandato, così come definito dal suo Statuto e dalle Risoluzioni dell’AG delle Nazioni Unite in materia. Lo status sotto mandato assume particolare rilevanza nei Paesi che non hanno aderito alla Convenzione del ’51 o la suo Protocollo del 1967.

Rifugiati statuari Persone che sono considerate rifugiate in base alle norme e agli strumenti internazionali vigenti prima della Convenzione di Ginevra del ’51.

Rifugiati “sur place” Persone che non erano rifugiate quando hanno lasciato il proprio Paese, ma che a causa di avvenimenti intervenuti successivamente sono divenute tali. Devono il loro timore di persecuzione a mutamenti occorsi nel Paese di origine, come un colpo di Stato al momento della loro assenza.

Sfollati Persona che fugge a causa di catastrofi naturali o guerre e viene accolta temporaneamente sul territorio di un Paese estero, con un soggiorno di “protezione umanitaria”. Spesso il termine è usato come traduzione dall’inglese di: “Internally Displaced Person” (IDP), colui che abbandona la propria dimora per gli stessi motivi del rifugiato, ma non oltrepassa i confini internazionali, restando dunque all’interno del proprio Paese.

Bibliografia

AMNESTY INTERNATIONAL – La parola ai rifugiati, rispetta i miei diritti, 1997

AMNESTY INTERNATIONAL – Dentro le Nazioni Unite, a cura di S. Domenico di Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1997

ASSOCIAZIONE CENTRO ASTALLI – Diritti umani e volontariato, il caso dei richiedenti asilo e rifugiati, Atti del corso di formazione 2002, Collana Quaderni n.2, febbraio 2003, Roma

ASSOCIAZIONE CENTRO ASTALLI – Ricerca giuridica sugli orientamenti giurisprudenziali in materia di asilo, Collana Quaderni n.4, settembre 2003, Roma

ASSOCIAZIONE CENTRO ASTALLI – Rapporto annuale 2004 delle attività e dei servizi del Centro Astalli, Roma 2005

ASSOCIAZIONE CENTRO ASTALLI – Un passo più in là, Storie di rifugiati, Roma

A.W.R. – Bullettin n. 1\1993

A.W.R. / FONDAZIONE “ANGELO CELLI” – Rifugiati ed Immigrati, atti del 44 Congresso internazionale Orvieto 18-21 settembre 1994, a cura di Domenico Repetto, Roma Bulzoni 1995

BARONTINI G. – Sulla competenza per l’esame delle domande di asilo secondo le Convenzioni di Schengen e Dublino, in Rivista di Diritto Internazionale anno 1992, pag. 335-347

BEGHE’ A. LORETI – Rifugiati e richiedenti asilo nell’area della C.E. Studio per una riforma del diritto di asilo in Italia, Padova Cedam 1990

BENVENUTI PAOLO – La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, uno sguardo d’insieme, dispense Università Roma Tre Anno 2004/2005

BENVENUTI PAOLO – In attesa di una nuova stagione per la politica Europea in materia di asilo, dispense Università Roma Tre Anno 2004/2005

BOCCARDI INGRID – Europe and Refugees: Towards and EU asylum policy, The Hauge, London ,New York 2002

BONIFAZI A., GIAMBRA B. – Rifugiati: aspetti psico-sociali, cap. XV estratto da Proposte di Criminologia applicata, a cura di Carlo Serra, Giuffrè 2002

CARITAS ITALIANA/FONDAZIONE MIGRANTES – Dossier Statistico Immigrazione, Nuova Anterem, IDOS Roma 2003 e 2004

CASSESE ANTONIO – Per la determinazione dello “Statuto personale” del diritto del rifugiato e dell’apolide, in Rivista di Diritto Internazionale anno 1964, pag. 50-60

- C.I.R. – Richiedenti asilo e Rifugiati in Italia, Guida per operatori, Roma 1996
- C.I.R. – Rapporto finale del Progetto “Asylon” sulle attività di consulenza ed orientamento dei rifugiati alle frontiere , Roma 1999
- C.I.R. – Rapporto finale del Progetto “Da assistiti a risorse”, Roma 1999
- C.I.R. – Odissea “Dossier” e “Manuale pratico per operatori” sulla applicazione della Convenzione di Dublino, Roma 2000
- C.I.R. – Il diritto d’asilo e la Convenzione europea dei diritti dell’uomo, Roma 2003
- C.I.R. – Progetto: Potenziare il coinvolgimento dei rifugiati in tema di rimpatrio volontario, Roma 2004
- C.I.R. – L’accesso al lavoro dei richiedenti asilo in Europa, tra etica e legalità, Roma 2004
- CONETTI GIORGIO – Il futuro della ricerca sui rifugiati, in Affari Sociali Internazionali n.°2, 1991 pag. 185
- CONETTI GIORGIO – L’armonizzazione delle politiche in materia d’asilo in Europa, Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzero, vol.I pag. 277-285
- C.T.M. onlus – Azione 4 “Linee guida Sviluppo di approcci innovativi sulla mediazione interculturale” Iniziativa Comunitaria Equal Asylum Island, Lecce 2001
- M. DELLE DONNE – Un cimitero chiamato mediterraneo: per una storia del diritto di asilo nell’Unione Europea, Roma Derive ed Approdi 2004
- DI FABIO R: - Le funzioni del gruppo asilo dell’Unione Europea, in Affari Sociali Internazionali n.°2, 2000 pag. 35-42
- DIGESTO DELLE DISCIPLINE PUBBLICISTICHE – Alla voce “ASILO POLITICO” e “RIFUGIATI POLITICI”
- DURANTE F. – Tutela internazionale dei Rifugiati e dei diritti dell’uomo, in Studi in onore di C. Sperduti, Milano 1984
- DURANTE F. / COSTA A. – La politica sociale e del lavoro delle Comunità Europee. Riflessi sulla condizione giuridica dei rifugiati, in Affari Sociali Internazionali n.°1 1981, pag. 193-196
- FABRICOTTI A. – L’ingresso degli stranieri extracomunitari e il trattamento delle domande d’asilo nelle legislazioni dei paesi della CEE in Abhandlungen zu Fluchtlingsfragen vol. XXII Wien 1993
- FERRARI BRAVO / MOAVERO MILANESI – Lezioni di diritto comunitario I,II Editoriale Scientifica Napoli 2002

FONDAZIONE CENTRO ASTALLI – Nei panni dei Rifugiati, guida all'utilizzo e schede per l'approfondimento del diritto di asilo, ottobre 2003, Roma

FOSCHI FRANCO – I rifugiati e i Paesi membri del Consiglio d'Europa, in Affari Sociali Internazionali n.°1 1987, pag. 165-171

GABBAGNATI M. G. – Immigrazione, diritto di asilo e libertà di circolazione delle persone nella prospettiva dell'Unione Europea, estratto dal Trimestrale "Diritto comunitario e degli scambi internazionali", vol.1/1995, Editoriale Scientifica

GOODWIN GILL – The Refugee in International Law 2°edizione 1996 Oxford University Oxford Press

GUARDIA DI FINANZA - SCUOLA DI POLIZIA TRIBUTARIA – Studio sull'immigrazione clandestina, lavori monografici del 28° corso superiore, luglio 2003

C. HEIN, F. PITTAU – Aspetti giuridici relativi alla tutela dei rifugiati in Italia, in Affari Sociali Internazionali n°2 Milano 1991, pag. 167-187

ISTITUTO SUPERIORE DI POLIZIA – Atti del Seminario Internazionale, Verso un più ordinato e gestito ingresso nell'Unione Europea delle persone che necessitano di protezione internazionale, Roma 13-14 ottobre 2003

LAPENNA E. – I rifugiati de facto un nuovo problema per l'Europa, in Affari Sociali Internazionali n.°1 1981, pag. 185-192

MALINTROPPI ANTONIO, SIOI – L'asilo politico territoriale: studi e documenti raccolta da Antonio Malintropi, Sioi, Roma 1982

MANCA LUIGINO – Codice internazionale della migrazione e dell'asilo, Edizioni Scientifiche Italiane 2004

MANCA LUIGINO – Note sulla disciplina della protezione temporanea dei rifugiati nel quadro comunitario, in Affari Sociali Internazionali n.°3 2001, pag. 83-98

ELSA MARIA, HEIN ALOCCO – La moglie di Lot: vivere in esilio, Roma 1996 C.I.R.

NASCIMBENE BRUNO – Diritto degli Stranieri, Padova Cedam 2004

NASCIMBENE BRUNO – Da Schengen a Maastricht apertura delle frontiere cooperazione giudiziaria e di polizia, 1995

NASCIMBENE BRUNO – Il diritto d'asilo e lo status di Rifugiato. Profili di diritto interno e comunitario, Studi in Ricordi di Antonio Filippo Panzero, vol. II pag. 519-536

PEDRAZZI F. – Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Richiedenti asilo e procedura di riconoscimento dello status di rifugiato, considerazioni critiche sulla Sentenza Vilvarajah, in Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo anno 1992, pag. 187-202

REGIONE LAZIO – CENTRO D'INFORMAZIONE DELL'ONU PER L'ITALIA –
Una vocazione delle Nazioni Unite: La causa dei diritti dell'uomo, Fratelli Palombi
Editore 1989

RICCI MARCO – I rifugiati e l'Europa , sintesi del 36° Congresso dell'AWR,
Strasburgo, settembre 1986, in Affari Sociali Internazionali n.°1 1987, pag. 174-177

RIVISTA DI DIRITTO EUROPEO – L'armonizzazione in Europa dal Trattato di
Roma all'Atto Unico Europeo, M.R.Saulle A.1989

RIVISTA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI DELL'UOMO – Diritto d'asilo e asilo
umanitario. Prassi e norme nazionali, vol. VI A 1993, Nascimbene Bruno, pag. 419-426

RIVISTA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI DELL'UOMO – Natura, validità e
applicabilità del diritto d'asilo, vol. VI A 1993, Angelo Maria Valenti, pag. 81-92

M. R. SAULLE – Normativa Comunitaria in materia di Rifugiati in A.W.R. Bulletin
n°1/1993, Vienna

M. R. SAULLE – Asilo, Migrazione, Lavoro, Edizioni scientifiche italiane, Napoli
1995

M. R. SAULLE – La Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati, Edizioni La
Sapienza 2001

M. R. SAULLE – Le organizzazioni internazionali ed i diritti umani, Edizioni
Scientifiche Italiane Napoli 2003

M. R. SAULLE – L'Europa tra Costituzione asilo e migrazione, Edizioni Scientifiche
Italiane 2004

M. R. SAULLE – L'immigrazione e l'asilo nell'Europa allargata, in Affari Sociali
Internazionali n.°1 2004, pag. 107-122

SENATO DELLA REPUBBLICA – Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa,
firmato a Roma il 29 ottobre 2004, Servizio Affari Internazionali Ufficio dei rapporti
con le istituzioni dell'Unione Europea, ottobre 2004

SERGIO TRAVI, SAN DOMENICO, FIESOLE – Il sale della terra: i rifugiati ed il
diritto d'asilo, in testa Amnesty International 1997

UDINA MANLIO – L'asilo territoriale nell'ambito delle Comunità Europee, in Rivista
di Diritto Europeo anno 1974, pag. 5-12

U.N.H.C.R – I Rifugiati nel mondo 2000: cinquant'anni di azione umanitaria, Roma XI

U.N.H.C.R. – Diritti dei rifugiati in Italia e riferimenti legislativi, ottobre 2001

U.N.H.C.R. – Protezione dei rifugiati: Guida al diritto internazionale del rifugiati,
manuale per i parlamentari, versione italiana 2003

U.N.H.C.R. – Manuale per le emergenze, edizione italiana a cura dell'Ufficio Stampa dell'Agenzia di Protezione Civile, giugno 2001

ZANGHI' C. – Istituzioni di diritto dell'Unione Europea, Giappichelli Editore Torino 2004

ZANGHI' C. – La protezione internazionale dei diritti dell'uomo, Giappichelli Editore Torino 2002

ZANGHI' C – La tutela internazionale dei diritti umani, dispense con il contributo di E. Spadafora, R. Cadin, C. Carletti, F. Ciattaglia, Università Roma Tre e La Sapienza Anno 2001/2002

RIVISTE:

- CIR Notizie dal 2002 al 2005
- Rifugiati- U.N.H.C.R. 2004
- Aiutare i rifugiati – U.N.H.C.R. 2003
- Proteggere i rifugiati – U.N.H.C.R. 2004
- Amnesty International – Notiziario soci sezione italiana

SITI WEB:

- www.awritalia.org
- www.amnesty.it
- www.amnesty.org
- www.amnestyinternational.it
- www.caritasitaliana.it
- www.centroastalli.it
- www.cir-onlus.org
- www.dirittisociali.org
- www.dirittoasilo.it
- www.dossierimmigrazione.it
- www.ecre.org
- www.esteri.it
- www.europa.eu.int
- www.interno.it
- www.iom.int
- www.migrantes.it
- www.movimondo.org
- www.politichecomunitarie.it
- www.relint.org/rifugiati
- www.studiperlapace.it

- www.unhcr.it
- www.unhcr.ch
- www.unimondo.org
- www.volint.it

TESTI NORMATIVI

1. CONVENZIONI INTERNAZIONALI
 - Convenzione di Ginevra del 1951, Stati firmatari
 - Protocolli di New York (1967)
 - Dichiarazione sull'asilo territoriale (1967)
 - Altre Convenzioni

2. CONVENZIONI EUROPEE
 - Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), Stati firmatari
 - Protocolli n° 4 e 7
 - Accordo Europeo relativo alla soppressione dei visti dei rifugiati (1959)
 - Accordo Europeo sul trasferimento delle responsabilità verso i rifugiati (1986)
 - Atto Unico Europeo (1986)
 - Accordi di Schengen (1985) e Convenzione di attuazione (1990)
 - Convenzione di Dublino (1990)
 - Trattato di Maastricht (1992) Titolo VI
 - Trattato di Amsterdam (1997) Titolo IV e VI e 2 Protocolli aggiuntivi

3. DIRETTIVE E REGOLAMENTI
 - Decisione del Consiglio che istituisce il Fondo Europeo per i Rifugiati (2000)
 - Regolamento CE "Eurodac" (2000)
 - Regolamento CE "Dublino II" (2000)
 - Direttiva sulle norme minime in caso di afflusso massiccio per la concessione della Protezione Temporanea (2001)
 - Direttiva sul Ricongiungimento Familiare (2003)
 - Direttiva sulle norme minime di accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (2003)
 - Direttiva sulla qualifica di Rifugiato (2004)

4. STATISTICHE